
UNIVERSITY OF TORONTO
3 1761 01529155 2





Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen
Eine Schriftenfolge des Ausschusses für Minderheitenrecht
herausgegeben von **Johannes Tiedje**

Heft 1

Grundgedanken

des

Rechts der nationalen Minderheiten

(Naturrecht des Minderheitenschutzes)

mit einem Exkurs über

Nationalkataster

von

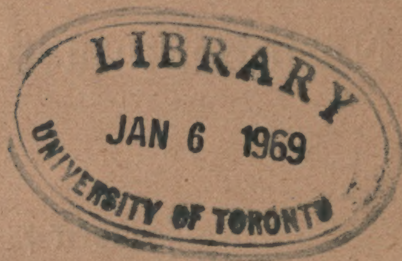
Kurt Wolzendorff †

456.



1921

Verlag von Hans Robert Engelmann, Berlin W 15



DRUCK A. HOPFER,
BURG BEZ. MAGDBG.

Vorwort.

Schon vor dem Kriege waren viele Millionen Deutsche als Untertanen oder Gäste fremder Mächte im Auslande vor die Notwendigkeit gestellt, sich fremden Verfassungen und Gesetzen ein- und unterzuordnen und rangen dabei um die Bewahrung von Sprache, Sitte und Kultur, kurz ihres Volkstums, sei es wie Menschenspreu, vom wirtschaftlichen Wirbel in die Welt überall dorthin verstreut, wo Redlichkeit und Fleiß, Tüchtigkeit und Erfindungsgabe ihren Lohn fanden, sei es als kleine Kolonie, in Gemeindeform gefaßt, oder wie an der Wolga, in der Ukraine u. a. O. in wirklichen großen, staatenlosen Minderheiten siedelnd.

Die gewaltsame Zeistückelung unseres Volkes durch die Friedensverträge hat diese Notlage des deutschen Volkstums auch für das blödeste Auge zu einer Lebensfrage für Minderheiten wie Muttervolk gemacht. Während vor dem Kriege die Erhaltung des Volkstums sich einesteils nach dem Einfluß der Waffengewalt und der politischen Macht unseres Volkes gegenüber den fremden Machthabern richtete, andernteils aus den allgemeinen Gründen der Billigkeit und der Wohlanständigkeit in den Regeln des Fremdenverkehrs sich von selbst ordnete, so ist mit der Zerstückelung unseres Volkes durch die Friedensverträge zugleich ein Neues eingetreten: es ist ein positives Recht, das nicht mehr nach den Maßstäben der Billigkeit, sondern auf Grund von geschriebenen Verträgen und Gesetzen seine Geltung verlangt, geschaffen worden. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, während des Krieges zu einer der giftigsten Hetzparolen der feindlichen Propaganda gegen unser Volk mißbraucht, wurde als „Kriegsziel“ der Feinde von dem zusammenbrechenden deutschen Volk in der Anerkennung der Wilsonpunkte als Pflicht und Recht, als Opfer und Bürgschaft zugleich übernommen und ist danach in den Vorbedingungen der Entwaffnung und des Friedensschlusses, d. i. in den sog. „Waffenstillstandsbedingungen“, insbesondere der Lansingnote vom 5. November 1918, als allseitige Verpflichtung von Sieger und Besiegten feierlich verbürgt worden. Es war nicht mehr Wilson, es war Siegel und Unterschrift der Vereinigten Staaten von Nordamerika als Friedensvermittler, die das Recht des Volks-

tums zu den grundlegenden Bürgschaften der neuen künftigen Völkergemeinschaft stempelten. Die „Grundrechte der Völker“, ihre äußere Gleichberechtigung und ihre innere Freiheit der Selbstbestimmung wurden die Voraussetzung jedes künftigen Völkerrechts. Das ist der Grundvertrag, zu dem die Friedensverträge und Gewaltdiktate der Feinde immer nur als Ausführungsbestimmungen hinzutreten und sofern sie mit dem Grundvertrag sich in Widerspruch setzen, nach altem Recht ohne weiteres ungültig sind, und dieser Grundvertrag ist die Magna charta der neuen Völkergemeinschaft.

Die Sorgen um den wirtschaftlichen Wiederaufbau und der schwere Kampf um die deutsche Ehre wider die Schandparagraphen der Schuldbezichtigung Deutschlands dürfen uns nicht darüber hinwegtäuschen, daß, wenn auch jene erstgenannten Fragen am unmittelbarsten uns an Leben und Ehre gehen und darum sich in den Vordergrund aller politischen Erörterungen drängen, dennoch die Grundrechte der Völker in der feierlichen Bürgschaft seitens der Vereinigten Staaten, die als Staat und Volk ihre Ehre für das Selbstbestimmungsrecht der Völker mit Brief und Siegel am 5. November 1918 verpfändeten, das entscheidende Grundgesetz der Einheit unseres Volkes, soweit es in territorial unzerrissenem Zusammenhange wohnt, und darüber hinaus der Erhaltung aller unserer Volkstumenklaven bedeutet.

Naturrecht und positives Recht gehen wie ein unheilbarer Widerspruch durch den Meinungsaustausch der Forscher. Heute ist der Streit müßig, insofern als in den Vorfriedensbürgschaften vom 5. November und den späteren Verträgen über das Minderheitenrecht ein positives Recht schon geschaffen ist. Wir werden darum in dieser Schriftenfolge beiden wissenschaftlichen Auffassungen volle Gedanken- und Zeugnisfreiheit gewähren können; zum Staats- und Völkerrecht ist tatsächlich schon das internationale Volksrecht getreten und dank seiner wollen wir den Lebensnotwendigkeiten unseres deutschen Volkstums in den abgerissenen Gebieten oder in fernen Siedlungen den zuverlässigsten Halt geben, der sich bietet: Wahrheit, Recht und Freiheit. Dabei spüren wir dankbar die Unterstützung in den Lehren des Kirchenrechts; bei Thomas Aquino wie in seiner Nachfolge auch bei den protestantischen Reformatoren, zumal ihre Kirchen sich aus der landeskirchlichen Verkettung gelöst haben. Das Hauptziel dieser Schriftenfolge ist die Darbietung des geltenden Rechtes und die Beeinflussung des werdenden, das für das Leben unserer deutschen Volksstämme außerhalb der jetzigen verschränkten Reichsgrenzen von Bedeutung ist. Während wir nach der Übereinkunft, die die Arbeitsgemeinschaft „Ausschuß für Minderheitenrecht“ geschaffen hat, den Schutz und den Kampf der Minderheiten anderen Organisationen überlassen, soll das Recht der Minderheiten die Aufgabe dieser Schriftenfolge sein.

Als grundlegende Schrift bringen wir die vorliegende naturrechtliche Betrachtung von Kurt Wolzendorff und in der späteren Folge von Dr. Bordihn eine vorläufige Sammlung aller positiven Rechtsbestimmungen, die für die Minderheiten gelten oder gelten sollten. Hieran schließen wir in zwangloser Folge die Darlegung der Rechtszustände in den verschiedenen Gebieten des deutschen Volkstums (Danzig, Tschechoslowakei, Deutsch-Österreich, Polen, Ukraine usw.) und nehmen gleichzeitig in den Rahmen der Schriftenfolge Einzeldarstellungen auf. Der Schrift von D. Dibelius über die „protestantischen Kirchen und die Staatsgrenzen“ soll eine entsprechende katholische folgen. Auch hoffen wir in besonderen Abhandlungen die wirtschaftlichen Rechtsprobleme unserer Minderheiten aus berufener Feder vorlegen zu können. Hierbei soll angesichts des jungfräulichen Bodens der ganzen Probleme keine vorgeschriebene Richtung innegehalten werden. Den Verfassern soll untereinander und, wenn es beliebt, auch gegen uns selbst die freie Aussprache verbürgt werden.

Daß sich ein Recht der Minderheiten bilde, ist unser Ziel; damit treten wir aus dem Rahmen nur deutscher Kampfesschriften heraus und fordern wissenschaftliche Allgemeingültigkeit für unsere Darbietungen. Wie wir den lebhaften Wunsch haben, daß der deutschen Tagung für Minderheitenrecht eine internationale folgen möge, so ist unser letztes Ziel ein internationales Recht der Minderheiten. Wir wollen für uns nichts fordern, was nicht allgemeines Recht werden könne. Hierdurch unterscheiden wir uns von den Einseitigkeiten der westlichen Demokratie, denen die hohen Ideale von Recht und Gerechtigkeit nur Schleier des brutalsten Imperialismus waren. Wir wollen die volle Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker zu unserem wie aller anderen Vorteil, wir wollen sie vor allem aber nicht um Vorteils oder Nachteils willen, sondern allein weil Recht die einzige Bürgschaft des menschlichen Fortschritts und des Friedens der Welt bedeutet.

Berlin, den 21. März 1921.

Der Ausschuß für Minderheitenrecht.

Johannes Tiedje
2. Vorsitzender und Geschäftsführer.

Nachruf.

Professor Dr. Kurt Wolzendorff ist am 22. März d. Js. in Halle a. d. S. im Alter von 39 Jahren verschieden. Erst seit dem Sommer 1919 bekleidete er daselbst den Lehrstuhl für Staats-, Völker- und Kirchenrecht als Nachfolger Edgar Loenings. Seine allgemeine wissenschaftliche Leistung wird sicherlich von vielen gewürdigt werden. Seine besondere Bedeutung für das Minderheitenrecht war so außerordentlich, daß sein früher Tod aus einem so reichen, schaffenden, mit den Problemen ringenden Leben für alle Grenzdeutschen einen ganz unersetzlichen Verlust bedeutet.

Für die Lehren des Staats- und des Völkerrechts war die Frage des Minderheitenrechtes bis zum Zusammenbruch Deutschlands ein geistreicher Nebenzweig des Forschungsgebietes. Der Geist des römischen Rechtes und die positivistische Richtung der Jurisprudenz vorenthielt bis heute dem Recht der Minderheiten das Ausmaß an Beachtung, das ihm als Lebensnotwendigkeit unseres Volkstums zukommt. Kurt Wolzendorff wurzelte im deutschen Recht! Wie auch die hier vorliegende, letzterhand von ihm nicht mehr durchgesehene Arbeit zeigt, ging er von dem germanischen Rechtsgefühl und Genossenschaftsrecht in seiner Gedankenbildung aus; hiermit traf er in das Herz des Problems für das Minderheitenrecht.

Seine tief schürfenden Studien sind schwerverständlich und bei unseren deutschen Minderheiten selbst um der praktischen und taktischen Notwendigkeiten des täglichen nationalen Kleinkrieges willen oft unterschätzt. Für die Führer und Forscher der Minderheiten war und galt Kurt Wolzendorff als die Autorität des künftigen Volksrechtes. Neben ihm sind nur wenige Namen von Gelehrten zählbar, die sich mit gleichem Ernst des Volkstums annahmen. Auf die Jugend unter unseren akademischen Lehrern setzt unser Grenzdeutschtum seine Hoffnung; von ihr erwartet es die staatsrechtliche Klärung unserer völkischen Zerrissenheit, die es in den kalten Formalien des alten Staats- und Völkerrechtes nicht findet; und unter dieser Forscherjugend galt Kurt Wolzendorff allen Sachverständigen als der am meisten schöpferische, vertrauenswürdige Führer! Die Lücke,

die sein Tod gerissen, der Ausfall an Leitung und Führung, die uns sein Lehrermund nicht mehr zuteil werden lassen kann, sind ein unersetzlicher Verlust für das deutsche Volkstum.

Nur kurze Zeit war es mir, dem Unterzeichneten, vergönnt, mit Kurt Wolzendorff in persönlicher Arbeitsgemeinschaft zu stehen. Sein starkes Rechtsgefühl, sein hochempfindsames persönliches Geistesleben nötigten zur höchsten Aufmerksamkeit und Einfühlung in seine Eigenart; stets waren es Stunden lehrreicher Förderung und seelischer Erquickung. Wie der Verkehr mit guten Menschen und reinen Charakteren stets ein Gefühl der Freude hinterläßt, so war mir jede Begegnung mit Kurt Wolzendorff eine Steigerung der eigenen Schaffensfreudigkeit und des trotzigen Glaubens an die Zukunft des deutschen Volkes.

Ehre seinem Angedenken!

Berlin, den 10. April 1921.

Im Namen des Ausschusses für Minderheitenrecht:
Johannes Tiedje.

Inhalt.

Einleitung.

Als im Laufe der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts in den deutschen Staaten konstitutionelle Verfassungen erlassen wurden, da sahen diese ganz anders aus, als sich das die Vorkämpfer der konstitutionellen Idee gedacht hatten. Die preußische Verfassung mit dem Dreiklassenwahlrecht und dem romantischen Herrenhaus unterschied sich von dem, was die deutsche politische Ideologie als Rechts- und Volksstaat seit dem Zusammenbruch des feudalistisch-militaristischen Absolutismus bei Jena und Auerstädt ersehnt und erstrebt hatte, ungefähr ebenso wie die in Versailles paragraphierte „Liga der Nationen" mit ihrem „Conseil" der siegreichen Mächte und ihrer gewaltsamen Länder- und Völkerverteilung sich von dem unterscheidet, was die internationale Ideologie als Völkerbund und Arbeitsgemeinschaft freier Staaten ersehnt und erstrebt hatte. Damals haben die Anhänger des demokratischen Ideals nicht einen Augenblick daran gedacht, die Arbeit an den Plänen zu seiner Verwirklichung aufzugeben, weil die bestehenden Mächte ein Werk errichtet hatten, das das Ideal verfälschte. Die Anhänger des Völkerbundideals sind heute in der gleichen Lage.

Die Völkerbundsidee ist nun einmal ins Leben der Wirklichkeit getreten. Sie ist bei der Ausführung in Versailles verfälscht worden. Aber ihre Ausführung ist da. Es gibt jetzt nur mehr zwei Wege, sie zu einer besseren zu machen: den des bolschewistischen Prinzips, alle Ordnung zu zerstören — auf jede Verantwortung hin —, um dem Heranwachsen einer besseren Ordnung Raum zu geben; und den des demokratischen Prinzips, die bestehende Ordnung zu benutzen, um mit den in ihr gegebenen Mitteln des Rechts zu ihrer Reform zu gelangen. Die Völkerbundsidee ist die Idee der Demokratie. Für ihre Anhänger kann kein Zweifel sein, welcher Weg einzuschlagen ist.

Reformen im Wege der Rechtspolitik sind nur zu erreichen aus dem inneren Leben der Rechtsidee, der sie dienen sollen. Ihr Problem ist nur das der psychologischen Stärke: Klarheit und Anziehungskraft des Ziels, Tragfähigkeit und Überzeugungssicherheit des Weges. Beides aber ist nur eine Frage seiner gedanklichen Herausarbeitung. Das ist die Aufgabe der Rechtswissenschaft, die der Ausgang des Weltkrieges gestellt hat.

Die folgende Studie bedeutet den Versuch einer bescheidenen Mitarbeit an dieser Aufgabe.

I.

Der Weltkrieg hat eine ganz allgemeine soziale Erscheinung gezeitigt: wo immer auf dem Boden des Staats- und Volkslebens es gelungen war, in sumpfigen Bruchland durch Reformen eine neue Kultur anzubahnen, hat der Orkan des Krieges nicht nur die junge Pflanzung ausgerissen, sondern mit ihr die dünne Schicht des neuen Kulturbodens der Reform verweht. So hat es sich bei dem sozialen Problem gezeigt, so dürfte es sich noch in dem Problem Staat und Kirche zeigen, so liegt es bei dem Nationalitätenproblem. Diese Erkenntnis muß die Grundlage aller Beurteilung geben: wir sind in der Kulturentwicklung zurückgeworfen, die Bedürfnisse auf ihre Fortbildung aber haben sich vergrößert; ein Versuch, die alten Reformmethoden wieder aufzunehmen, kann daher überhaupt gar nicht in Betracht kommen. Es ist nur an völlig neuen Aufbau auf dem verwüsteten Boden der Gegenwart zu denken[1]).

Die Kunst rechtlichen Neubaus ist, wie jede Architektur, nicht sowohl Technik als Indienststellung vielmehr der Technik für die Idee des künstlerischen Zieles: Einordnung der technischen Arbeit in das große Gesetz des Werdens, das die Schöpfung selbst in sich birgt. So ist Rechtspolitik nicht sowohl Bereitstellung der Mittel und Möglichkeiten, um Rechtsgedanken zu praktischer Geltung zu bringen. Sie muß vielmehr ihre erste und wesentliche Aufgabe darin erblicken, die Rechtsgedanken selbst zu ermitteln, die praktischer Bedeutung wert sind. Daraus können erst die zu ihrer Verwirklichung dienenden gesetzgeberischen Mittel gefunden werden. Die Rechtsgedanken selbst aber können letzten Endes gefunden werden nur aus ihrer psychologischen Realität im Rechtsbewußtsein der Menschen. Denn „Das Recht ist ein gemeines Gut / Es liegt in jedem Erdensohne / Es quillt in uns wie Herzensblut“. Dort müssen wir es suchen. Es ist da, im Menschen, als natürliches

[1]) Ich darf hier bemerken, daß ich deshalb auch Bedenken gegen die Publikation der folgenden Untersuchung nicht daraus herleiten zu müssen geglaubt habe, daß zur Zeit ihrer Abfassung die Berücksichtigung der sehr zerstreuten neueren Literatur nur in beschränktem Maße angängig war, weil die bestehenden Verhältnisse ihre Beschaffung einfach rein tatsächlich unmöglich machten.

Rechtsdenken, als Naturrecht. Es muß nur „gefunden“ werden, wie die alte deutsche Rechtssprache es nannte. Eine Aufgabe freilich, die mannigfache Klärung erfordert, doch aber eine Aufgabe, die wissenschaftlich gelöst werden kann[2]). Und eine Aufgabe, die gelöst werden muß, wenn der Neubau geltenden Rechts, den man errichten will, nicht auf sandigen Boden stehen soll.

Die beiden Aufgaben der Rechtspolitik, die Findung naturrechtlicher Grundgedanken und die Abwägung der Möglichkeit ihrer Verwirklichung sind praktisch nicht zu trennen. Denn die technisch verunglückte positivrechtliche Ausprägung eines Rechtsgedankens wäre nicht seine Verwirklichung. Es handelt sich immer um eine Gesamtfrage. Weil es sich um eine Lebensfrage handelt. Denn das Recht ist nur ein Glied in dem großen Lebenskörper der geistigen und sozialen Gesamtkultur.

Wenn die alten Römer, die doch wahrlich recht nüchterne, klare, wirklichkeitsgestimmte Leute waren, die Jurisprudenz ansprachen als die „ars aequi et boni“ und sogar die „omnium rerum humanarum et divinarum notitia“, so muß doch schon etwas daran sein. In der Tat ist es so: das Recht ist ein Ausfluß, ein Bestandteil und ein Mittel zugleich der Ordnung menschlichen Gemeinlebens. Rechts- und Gesamtkultur stehen in unlösbarem wechselseitigen Zusammenhange. Und wenn das schon von dem besehenden Rechte gilt, gilt es noch viel mehr von dem werdenden Rechte. Im Recht wirkt und muß wirken die höchste Norm menschlicher Kultur, die Sittlichkeit; und wir wollen nicht vergessen, daß im Geist und in der Sprache unserer Altvorderen die Begriffe „Rechtlichkeit und Redlichkeit“ sich deckten. Das Recht wird ebenso lebensnotwendig beeinflußt von der Sitte, ordnet sich ihr sogar vielfach unter durch ausdrückliche Bestimmung. Aber es gibt überhaupt keinen Zweig des Kulturlebens, von dem solcher Einfluß nicht ausginge. Von der Wirtschaft und der Technik bis zur Philosophie und der Theologie. Je weniger entwickelt und gefestigt jedoch die Ordnung eines Rechtsgebietes ist, desto stärker muß diese Beeinflussung des geltenden und des werdenden Rechts sich auswirken. Am allerstärksten sind daher solche Wirkungen in Rechtsfragen, die wie diejenige der Nationalitäten, gerade den größten und wichtigsten Ausstrahlungen des Kulturlebens ausgesetzt sind und ihrerseits gerade auf die empfindsamsten und am wenigsten zur Ruhe gekommenen Punkte der sozialen Kultur zurückwirken. Daraus ergibt sich die praktische Aufgabe einer Findung des Rechts der Nationalitäten.

---

[2]) Für eine nähere Begründung muß ich verweisen auf die Ausführungen in meiner Studie „Geist des Staatsrechts“ 1920, 63 ff.

Es gilt, lebensreife Gedanken eines neuen Rechts zu erkennen. Sie können nicht aus philosophischer Spekulation gewonnen werden. Sondern es kommt darauf an, aus der Fülle der im Sozialleben um Gestaltung ringenden naturrechtlichen Gedanken diejenigen zu finden, die nicht aus reinen Interessenstrebungen geboren sind, sondern echte Sprossen sind aus dem Wurzelwerk der mannigfaltigen Wechselwirkungen zwischen dem Rechtsdenken und der Gesamtkultur unserer Zeit. Zur Lösung dieser Aufgabe gehört die Mitarbeit allen Fachwissens, um den Sinn und den Wert der im gemeinen Denken gebildeten naturrechtlichen Ideen zu erkennen. Alles Fachwissen gehört dazu: Volks- und Privatwirtschaft, Gesellschaftslehre und Politik, Erd- und Völkerkunde, Ethik und Kirchenlehre und was immer für die Fragen des Zusammenlebens der Menschen erkenntnisbildend sein mag. Aber klärend, ordnend, grundsteinlegend kann nur und muß daher die Arbeit der Rechtswissenschaft sein. Wenn wir nicht lernen, das Recht zu erdenken, werden wir nie lernen, lebensfähiges Recht zu schaffen, gerechtes Recht uns zu erringen.

II.

Um leitende Rechtsgedanken für eine Regelung des Nationalitätenproblems im Rechtsleben zu finden, werden wir unseren Blick zunächst auf das System des geltenden Völkerrechts werfen. Wir werden da sogleich die erste große Enttäuschung erleben; wie in so vielen anderen Fragen das geltende Völkerrecht dem nach Gerechtigkeit suchenden Blick nichts zu bieten vermag. Zwar ist das Völkerrecht als anerkannter Faktor des Rechts- und Soziallebens in die Erscheinung getreten unter dem Zeichen jener großen menschheitlichen Ideen, die für die politische Neuzeit bestimmend gewesen sind. Von dem Vater des Völkerrechts, von Hugo Grotius an war es von jenem Geist getragen, der 1587 von dem Volke, dem jener große Mann angehörte, zum ersten Male in dem feierlichen Programmwort der „angheboren vryheit“ der Menschen und Völker herausfordernd in die Welt gerufen war. Aber dann hat es sich, je mehr es in die Wirklichkeit übersetzt wurde, dieser gar zu gefügig angepaßt. Es ist so vollständig in der Zeit des absoluten Staates zu einem Recht der Geschäftsbeziehungen zwischen den Inhabern der Staatsge-

walten geworden, daß es trotz des gellenden Weckrufes der französischen Revolution sich nicht wieder aufraffen konnte, ein wahrhaftes Recht der Völker zu werden; und daß konsequente Gelehrte mit Fug sagen konnten, das sogenannte Völkerrecht sei eigentlich nur ein Staatenrecht. Als seine Subjekte erschienen in so formalistischer Weise nur die Staatsgewalten, daß die Völker füglich nur als Objekte der völkerrechtlichen Beziehungen angesehen werden konnten.

Aus dieser tatsächlichen Gestaltung des Völkerrechts ist es dann verständlich, daß in der allerneuesten Zeit trotz der Erstarkung des Völkerrechtsgedankens die Gelehrten zweifeln, ob das Nationalitätenproblem überhaupt als völkerrechtliche Angelegenheit angesehen werden könne. Formell ist es in der Tat ja auch sehr einfach: die Staaten sind allein Subjekte des Völkerrechts; wie die Nationalitäten von ihnen rechtlich behandelt werden, ist also ihre ausschließlich innere Angelegenheit. Materiell aber hat nun merkwürdigerweise gerade die zwischenstaatliche Bedeutung des Nationalitätenproblems in letzter Zeit zu einer Stärkung jener, sie leugnenden, Auffassung geführt. Diese widerspruchsvoll erscheinende Behauptung entspricht ganz natürlichen tatsächlichen Zusammenhängen. Es ist nämlich während des Krieges die geistige Behandlung dieser wie fast aller Probleme des Kulturlebens derartig in den Dienst der Kriegsführung gestellt worden, daß ihre Zurückführung auf eine gemeinsame Basis objektiver Klärung ungeheuer erschwert ist. Hat doch vor allem in fast sämtlichen Ländern die im Dienst annexionistischer Strebungen stehende Erörterung sich ganz auf die Theorie festgelegt, daß die einzig wirkliche Lösung des Nationalitätenproblems bestehen könne in der Einbeziehung aller Gebiete mit zweifelhafter nationaler Bevölkerungsmehrheit in den Staat der Mehrheit[3]). Der Sieger wird immer Theorien finden, die nicht nur zu seinem Vorteil sind, sondern die er auch „authentisch“ so zu interpretieren weiß, daß die daraus für den Besiegten günstigen Folgen abgeschnitten werden. Wohl mit Rücksicht darauf haben dann neutrale Denker[4]) nüchtern und vorsichtig sich auf den Standpunkt gestellt[5]) — den auch amerikanische Gelehrte eingenommen haben —, daß das Nationalitätenproblem wohl überhaupt nicht internationaler Regelung fähig sei, jedenfalls diese

---

[3]) Vgl. dazu z. B. die „Notes sur les moyens de constater la nationalité“ des italienischen Professors Rob. Michels in dem von der Zentralorganisation für einen dauernden Frieden herausgegebenen Recueil de rapports sur les différents points die Programme-Minimum, IV, 64 ff.

[4]) Karl Hildebrand (Schweden), The Problem of Nationality, Recueil de rapports etc. III, 3 ff., bes. 18 ff.

[5]) Charles H. Levermore (U. S. A.), Article II of the minimum program, Recueil de rapports etc., 267 ff., bes. 280; vgl. jedoch andererseits 278.

aber nicht nach allgemeinen Grundsätzen, sondern nur nach der Lage des besonderen Falles erfolgen dürfe. Daß letzterer Gedanke vom Standpunkt des Völkerrechts schlechterdings unhaltbar ist, bedarf keines Wortes: entweder bindet die Völkergemeinschaft alle Staaten in der Ausübung ihrer Souveränität bei Behandlung der nationalen Minderheiten in gleicher Weise, oder keinen Staat; entweder sie erkennt gewisse Prinzipien als Forderungen der menschheitlichen Gerechtigkeit und der moderen politischen Kultur an oder nicht. Aber berechtigt bleibt die andere Frage: zwingt nicht tatsächlich die ungeheure Verschiedenheit der Sachlage in den einzelnen Staaten dazu, ihre Regelung dem inneren Staatrecht zu überlassen? Ist es die verheerende Wirkung des Krieges, die diese erste Frage in den Weg stellt, so ist doch auch gerade sie es, die ihre Verneinung notwendig macht. Denn gerade sie hat die internationale Bedeutung des Problems erst in das hellste Licht gerückt, zum Unglück leider nicht gleichmäßig für alle Staaten und Völker. Uns fällt das Licht greller als andern in die Augen bei dem Gedanken an das Schutzbedürfnis unserer nationalen Bestandteile im Ausland und die Lostrennung gewisser nationaler Gruppen aus unserem Staatsverband. Nichts zeigt deutlicher die darin begründete internationale Schwierigkeit, als wenn wir damit die Auffassung von hervorragenden Amerikanern vergleichen, die es einfach der Vollkommenheit ihrer demokratischen Einrichtungen und besonders ihres Schulwesens zuschreibt[6]), das es bei ihnen kein Nationalitätenproblem gibt; und die damit eine völlige Unkenntnis dessen beweist, was in Europa das Nationalitätenproblem ist.

Gerade jene, besonders in Frankreich und Italien, aber auch in Amerika gepflegte Idee, daß Staat und Nation zusammenfallen müssen, stellt sich an sich schon als eine These zwischenstaatlicher Ordnung dar und zeigt in den aus ihr entwickelten Theorien von der „Befreiung“ und „Erlösung“ und der damit zusammenhängenden Konstruktion des Instituts des „Quasi-Plebiszits“[7]) die für das zwischenstaatliche Leben geradezu fundamentale Bedeutung des Nationalitätenproblems als eines dauernden Konfliktstoffes. Das Nationalitätenproblem ist praktisch ein Problem des zwischenstaatlichen Lebens ebenso wie des staatlichen Lebens, und deshalb muß es auch rechtlich so beurteilt werden.

Will man zu einer wirklichen Ordnung der Staatengemeinschaft nach dem Recht kommen, so muß das erste und letzte

---

[6]) Levermore aaO. 277.

[7]) Höchst interessant für diese Ideen sind die in der Naivität der Unterordnung aller Logik unter den politischen Zielwillen für unser Empfinden geradezu grotesken Ausführungen von Michels, aaO. 68 ff.

Ziel sein das oberste Prinzip allen Rechts: die Rechtssicherheit. Nur die Sicherheit des Rechtsbestandes ist es, die jene psychologische Erscheinung erzeugt, in der das Recht erst zu einem realen Faktor des sozialen Lebens wird: die Überzeugung von der Geltung, der Verbindlichkeit der Rechtsordnung. Aus diesem Prinzip der Rechtssicherheit hat die Jurisprudenz den großen Grundgedanken aller Rechtsordnung, den Besitz, geschaffen, den Gedanken, daß das tatsächliche Bestehen eines Zustandes schon eine gewisse Ordnung und daher eine Grundlage des Verkehrs darstellt; daß es deshalb einen rechtlichen Wert bedeutet und rechtlichen Schutz verdient. Wenn man diesen Gedanken des Besitzes als der Grundlage aller Rechtssicherheit in seiner grundsätzlichen Bedeutung in das Völkerrecht einstellt, muß man zu der Erkenntnis kommen, daß der Glaube an die Verbindlichkeit des Völkerrechts, d. h. nichts anderes als die Existenz des Völkerrechts, in den Völkern und Staaten nur dann Leben haben kann, wenn Gewißheit zwischen ihnen besteht, daß ihr Bestand an Gebiet und Volk rechtlich geschützt ist und daß sie seine Anfechtung aus politischen Theorien weder von anderen zu fürchten brauchen noch andern gegenüber sich leisten können. Es muß daher als unanfechtbarer Grundsatz des Völkerrechts zur Anerkennung gebracht werden, daß der Volksbestand eines Staates nicht unter dem Gesichtspunkt seiner nationalen Zusammensetzung einer Revision von außen her unterworfen werden kann. Daraus ergibt sich dann aber unmittelbar als praktische Forderung die eines festen rechtlichen Schutzes der nationalen Minoritäten. Denn jener Grundsatz würde jeder Garantie der Geltung entbehren, solange die reale Wirkung der „Irredenta“ nicht ausgeschaltet wäre. Eine Minderheit, die sich in ihrem nationalen Eigenleben nicht gesichert fühlte, würde stets gegenüber dem Grundsatze des Besitzes den der Gerechtigkeit oder vermeintlicher oder vorgeschützter Gerechtigkeit anrufen und Widerhall finden in dem Staate, in dem sie die Mehrheit darstellt. Das ist eine sehr einfache politische Tatsache. Sie hat aber auch einen rechtlichen Sinn: die Anerkennung des Grundsatzes des Besitzes steht ihr nicht entgegen, denn es liegt im Wesen des Rechtsinstituts des Besitzes, daß er die Frage nach seiner Berechtigung nicht ausschließt. Das Nationalitätenproblem kann daher völkerrechtlich nur so beurteilt werden, daß dem Staat das Recht aus seinem Besitzstand an Volk und Gebiet geschützt werden muß, daß er aber das Recht zu diesem Besitzstand sich nur sichern kann aus den allgemeinen Regeln der Völkergerechtigkeit. Diese gehen nun einmal im heutigen Denken dahin, daß jede Nation ein Recht hat, ihre kulturelle Eigenart auszuleben. Verlangt sonach die Idee des Völkerrechts, daß die Integrität

des Besitzstandes der Staaten erhalten werde und daß, damit sie gerechterweise erhalten werden könne, die Staaten den nationalen Minderheiten ihres Volkes ein gewisses Maß von Autonomie zu gewähren verpflichtet sind, so ist es eine rechtsgedankliche Notwendigkeit, diese Pflicht durch internationale Norm zu statuieren.

Zu demselben Ergebnis wie die politischen Tatsachen und rechtlichen Grundgedanken des zwischenstaatlichen Lebens führen aber auch die Gesichtspunkte des innerstaatlichen Lebens. Das Problem ist auch hier in erster Linie das der Rechtssicherheit. Es kommt nicht sowohl darauf an, eine vollkommene, objektiv gerechte Lösung zu finden, als eine Lösung überhaupt zu schaffen, die wirklichen Bestand hat. Das kann sie nur, wenn auf allen Seiten die Überzeugung vorhanden ist, daß das Geschaffene wirklich Recht ist, daß es die Forderungen der Gerechtigkeit erfüllt. War es schon vor dem Kriege ungeheuer schwer, die Gerechtigkeitsbedürfnisse der nationalen Mehrheiten oder Minderheiten in Einklang zu bringen, so sind durch die allgemeine Überreizung diese Schwierigkeiten jetzt derart ins Ungemessene gestiegen, daß man bei ernster Prüfung an der Möglichkeit ihrer Überwindung auch durch den besten Willen einer Staatsgewalt wird zweifeln müssen. Die Verhetzung durch Agitation, die Verbitterung durch erlittene Unbill — an der es leider wohl nirgends gefehlt hat —, haben die Empfindlichkeit der Minderheiten und in Gegenwirkung dazu die der Mehrheiten so unendlich zugespitzt, daß selbst mit dem besten Willen und bestem Geschick zu gerechter Lösung wohl keine Regierung das Vertrauen für die Rechtlichkeit der von ihr getroffenen Ordnung gewinnen und damit Zufriedenheit und Ruhe schaffen könnte. Menschen, deren Verstand vier und mehr Jahre gewürgt ist durch die Stricke der von Freund und Feind geknüpften Lüge, können das Angstgefühl der Erdrosselung nicht so bald los werden. In einer Welt, der der Glaube an das Recht zerstört ist, wird er sehr schwer wieder wach. Der beste Wille einer Regierung zum Recht gegenüber bedrückten Volksteilen kann erst wirken, wenn bei jenen der Glaube an das Recht wieder erwacht ist. Sie hatten aber alle, auch jene, die nur Bedrückung empfanden, den Willen zum Recht verloren. Nur wer selbst den Willen zum Recht hat, kann aber den Glauben an den des andern haben. Nur ineinander können der Glaube und der Wille zum Recht wieder erstehen. Im Leben der Nationalitäten miteinander ist darauf so bald nicht zu hoffen. Es ist aber gerade nötig, daß der Geist des Friedens und Rechts alsbald einzieht. Er muß deshalb aus neuem Quell Nahrung finden. Und dieser Quell kann nur die Rechtsordnung der Völker sein, auf die die nationalen Minoritäten ihre Hoffnungen tatsächlich richten.

Die Vorstellung zugefügten Unrechts ist durch einfache Rechtsgewährung, wie sie die Staaten heute nur bieten können, nicht aus der Welt zu schaffen, sondern nur durch psychologische Überwindung, wie sie Völkerbundssatzung bieten kann. Im Interesse des inneren Friedens der Staaten ist es, daß sie das Nationalitätenproblem zum Gegenstand völkerrechtlicher Regelung machen, die zugleich allein ihren äußeren Frieden schützt.

Es ist nur eine formale, eine sachlich bedingte Entscheidung, die wir hier gewonnen haben: wenn ein gerechtes Prinzip für die rechtliche Behandlung der nationalen Minderheiten zu finden ist, muß seine Verwirklichung völkerrechtlich gefördert und gesichert werden. Mehr vermag das Gedankensystem des Völkerrechts nicht zu geben. Die Hauptfrage bleibt daher die sachliche: sind rechtsgedankliche und verwirklichungsfähige Grundsätze eines Rechts der nationalen Minderheiten in einem Staate zu finden und welches sind sie? Das ist eine Frage der inneren Staatsordnung und ihre Beantwortung ist daher nur möglich aus dem Gedankensystem des (allgemeinen) Staatsrechts.

III.

Im Gedankensystem des Staatsrechts erscheint das Nationalitätenproblem als ein Problem der Demokratie. Es ist historisch entstanden und konnte erst entstehen mit dem Eindringen des demokratischen Prinzips in das Staatssystem. Im absoluten Fürstenstaat war die Nationalität eine stattlich ganz unerhebliche Angelegenheit. Denn die Gesamtheit der auf dem Staatsgebiet wohnenden Menschen, die Untertanenschaft, war nur ein Gegenstand der Bewirtschaftung für die Staatsgewalt. Die fremdnationalen Teile der Untertanenschaft mochten gelegentlich benachteiligt sein. Das war dann nur die Folge irgendwelcher Erwägungen ökonomischer Politik. Sie waren sehr oft aus demselben Grunde auch bevorzugt gegenüber den anderen Untertanen, man denke nur an die französische Kolonie in Berlin. Sie waren beides nicht als Nationalität, sondern nur als Ziffern in der Tabelle der Wirtschaftspolizei wie jede andere dazu brauchbare Gruppierung, z. B. die nach Religion, nach Geburts- oder Berufsständen usw., auch. Ihre Besonderheit kam als eigenes Problem für den Staat gar nicht in Frage.

Erst das demokratische Prinzip, das den Staat aus einer fürstlichen Anstalt zu einer Gemeinschaftsangelegenheit aller Bürger, des Volkes, machen wollte, konnte das Problem der Nationalität zur Entwicklung bringen. Und es mußte es zur Entwicklung bringen. Positiv wegen des gemeinsamen Ausgangspunktes des nationalen und des demokratischen Prinzips in der Idee des Selbstbestimmungsrechtes der Menschen. Negativ, weil beide Prinzipien nicht konzentrische Denkweise bilden, ihre Zentren aber so nahe zusammenliegen, daß die beiden Denkkreise, sobald sie sich nur irgendwie ausweiten, sich schneiden müssen und so in Konflikt kommen.

Schon die französische Revolution hatte das Nationalitätenproblem so herausgestellt mit seiner ganzen inneren Zwiespältigkeit gegenüber dem demokratischen Prinzip. Aus dem Selbstbestimmungsrecht der Menschen das Selbstbestimmungsrecht der Nation, das war die großartige Folgerung der französischen Revolution[8]). Aber was ist das: die Nation? Die französische Sprache erlaubt es, mit der Mehrdeutigkeit des Begriffs der „nation" (die im eigenen französischen Staatsleben allerdings auch als soziologische Realität nicht vorhanden war) über diese Schwierigkeit hinwegzugleiten. In Wirklichkeit staken in den scheinbar einheitlichen Gedanken zwei auseinandergehende Folgerungen: aus den Grundrechten der Menschen leiten sich ab die Ideen sowohl der Grundrechte der von den Völkern gebildeten Staaten als der Grundrechte der Völker zur eigenen Staatsbildung. Das erste ist das Recht der Staatsvölker. Das zweite ist das Recht der der staatlichen Eigenorganisaticn entbehrenden Völker, ein Recht g e g e n die Staatsvölker. Zwei Dinge, die schlechterdings nicht miteinander zu vereinigen sind, die nur sich ausgleichen lassen. Ein Ausgleich ist aber nicht möglich, wenn die eine Idee, die der Volkssouveränität, d. h. der Souveränität des Staatsvolkes, des tatsächlich bestehenden Staates, in ihrer ganzen formalen Starrheit bestehen bleibt. Hier liegt der Kern der Nationalitätenproblems für das naturrechtliche Denken.

Die formale Idee der Demokratie kann über den Widerspruch zwischen Volkssouveränität und nationaler Selbstbestimmung nicht hinauskommen. Sie kann das Problem, das sie selbst erzeugt hat, aus sich nicht lösen. Es weist über sie hinaus.

Das ist eine Situation, die das Nationalitätenproblem mit gar manchen anderen Problemen unserer Zeit teilt. Es ist auch nichts merkwürdiges. Mag man den Wert der Demokratie

---

[8]) R. Redslob, Völkerrechtliche Ideen der französischen Revolution, Festgabe für O. Mayer, 1916, 273 ff.; derselbe, Das Problem des Völkerrechts, 1917, 216 ff.; K. Wolzendorff, Deutsches Völkerrechtsdenken, 1919, 12 ff.; derselbe, Die Lüge des Völkerrechts, 1919.

noch so hoch schätzen, so darf man sich doch nicht täuschen darüber, daß sie nicht der Weisheit letzter Schluß für das politische Leben sein kann; so wenig wie das je eine Staatsidee hat sein können. Wie alle Staatsideen ist sie zeitlich bedingt; nicht zwar wohl in ihrem ethischen Kern, aber in ihrem Dogma. Ihr Dogma ist ein Programm mit aller Einseitigkeit jeden Programmes — die sich freilich immer erst herausstellt, wenn seine historische Mission erfüllt ist. Die Lebenskraft, die das demokratische Dogma zum Siege führte, war die blendende Klarheit seiner Gedankenlinie, mit der sie gegen alle nebelhafte Mystik des staatsabsolutistischen Dogmas auftrat. Das war dieselbe blendende Klarheit, die in genialen Fiktionen die Lücken der logischen Konstruktionen überstrahlte. Das demokratische Dogma wurde so zu einem in soziologisch luftleerem Raume schwebenden abstrakten Formalismus, unbeeinflußbar von der Schwerkraft real-soziologischer Wertung. So ist in Rousseaus Dialektik die volonté générale, an sich nur formell das Gesetz, zugleich materiell das Gemeinwohl, gleichzeitig aber substanziiert im Willen aller, als solches jedoch in der Erscheinung existent nur im Willen der Mehrheit. So hat das Selbstbestimmungsrecht der Nation seine Erscheinung gleichmäßig im Selbständigkeitsanspruch des Staatsvolks des Volksstaats und dem der Nationalität gegenüber dem Staatsvolk, dem Volksstaat, ein Widerspruch in sich, aber ein Dogma zu selbständig formalem Leben abstrahiert.

In der Eigenart der dem demokratischen Dogma historisch anhaftenden Formalisierung ist es begründet, daß seine Verwirklichung das Problem des Nationalitätenrechts ebenso notwendig hervortreiben wie ungelöst lassen mußte. Mag die formale Demokratie noch so viel rechtstechnische Institutionen des Minderheitenschutzes schaffen, die auch den Nationalitäten zugute kommen, das Grundproblem bleibt für sie unlösbar. Denn sie ist Herrschaft der Mehrheit des Staatsvolks. Sie kennt keinen anderen rechtsbildenden Willen als den dieser Mehrheit, sie gibt deshalb keine rechtsgedankliche Möglichkeit der Lösung des Nationalitätenproblems. Und doch muß diese sich finden lassen und gerade aus demokratischem Geist.

Demokratischer Geist kann in ganz anderen Denkformen auftreten als denen der formalen Demokratie, wie sie in der westeuropäischen Staatskultur zur Ausprägung gekommen ist. In Deutschland i s t er anders aufgetreten. Er ist in der Zeit der deutschen Erhebung vor hundert Jahren aufgetreten in der Wiederbelebung der Denkformen der alten deutschen Rechts- und Gemeinschaftsidee der Genossenschaftlichkeit aller im Recht. Jener Idee, nach der alle Gemeinschaft wurzelt in dem jedem einzelnen der Genossen angeborenen, als Teil seiner Persönlichkeit ihm anhaftenden Recht. Das ist durchaus nicht

dasselbe, wie die formale Idee der Demokratie. So muß es auch in der Frage des Nationalitätenrechts zu ganz anderen Folgerungen führen. Wir werden zu prüfen haben, ob wir damit zu einer Lösung gelangen können. Und wir werden ganz klare Gedankengänge finden. Aber sie sind im Zusammenhang mit der Komplexität des gegenständlichen Problems dem nicht schon auf sie eingestellten Blicke nicht so ohne weiteres und von vorneherein übersichtlich. Begnügen wir uns daher zunächst, ehe wir weiterschreiten, damit, klarzustellen, daß wir einen Ausgangspunkt gefunden haben, der ein ganz anderer ist, als der uns allzusehr gewohnte des traditionellen Dogmas der formalen Demokratie:

Vor hundert Jahren haben deutsche politische Denker aus demselben Denkkreis, aus dem sie für die Erhaltung des Deutschtums in Schleswig-Holstein eintraten, den Schutz des Polentums in Posen gefordert. Das ist nicht geschehen aus Erwägungen der Zweckmäßigkeit politischen Geschäfts, sondern des Prinzips des Rechts. Man forderte ganz allgemein für das Nationalitätenproblem eine Ordnung „nach Recht und Billigkeit“ an Stelle des „Zwietracht nährenden Geschreies eines beschränkten krankhaften Nationalismus“[9]) mit der Tendenz formaler politischer Selbstbestimmung. Man ging davon aus, daß eine Lösung der Nationalitätenfrage einzig möglich sei aus der Rechtsidee, eben jener Rechtsidee deutschen Gemeinschaftsgeistes, wie sie in dem ersten Aufleben deutschen politischen Denkens aus dem geistigen Antrieb der deutschen Freiheitsbewegung zur Aufstellung der — inzwischen hundert Jahre vergessenen — Zielgedanken des Volksstaates, der nationalen staatlichen Einigung und der Idee des Völkerbundes geführt hatte[10]). Worauf es in unserer Frage ankommt, ist die Projektion jener Rechtsidee, nicht, wie oft man das gegenständliche Problem des Schutzes der nationalen Minderheiten versucht hat. Ob und wie man diese Projektion vor hundert Jahren versucht hat, ist für uns ziemlich gleichgültig. Die Frage ist für uns nur: wie ist sie rechtsgedanklich vorzunehmen.

Zunächst aber bedarf das gegenständliche Problem selbst noch in sich der rechtsgedanklichen Klärung, um der Anwendung der zu suchenden Rechtsidee zugänglich zu sein.

---

[9]) Falck in Kieler Blätter II (1816), 139.

[10]) Dazu Wolzendorff, „Zur Psychologie deutschen Staatsdenkens“ in Zeitschrift für Politik Bd. XI, Heft 4 und Deutsches Völkerrechtsdenken, 1919, bes. 9 ff., 43 ff., sowie „Vom deutschen Staat und seinem Recht“, 1917, 76 ff., 104 ff.

IV.

Als Ausgangspunkt muß gesetzt werden die grundsätzliche Forderung aus der Rechtsidee, die, heute allgemeines Kulturgut, vor über einem halben Jahrhundert von dem führenden Kopfe der damaligen deutschen Staats- und Völkerrechtslehre, Bluntschli — einem Gelehrten, der ganz in der Tradition der genossenschaftlichen deutschen Rechts- und Staatsauffassung stand, — mit lapidarer Sicherheit dahin geformt war: „Jede Nation hat einen natürlichen Anspruch darauf, geschützt zu werden[11]).

Diesem Satz steht gegenüber der früher in anderem Zusammenhang festgestellte der Eigenberechtigung des staatlichen Besitzstandes aus der Volksgemeinschaft an Rechtsmacht.

Um den Ausgleich zwischen beiden handelt es sich. Daraus müssen sich die Maximal- und Minimalgrenzen der berechtigten Ansprüche der Nation an den Staat finden lassen und zwischen diesen nach Recht und Billigkeit ein Normalmaß.

Die Höchstgrenze nationaler Ansprüche ist durch die aus der Existenz des Staates und seinem Recht der Selbstorganisation ihm zustehende Staatsordnung gezogen. Die Nation kann nicht Staat im Staate sein. Das freilich auch nur grundsätzlich: in dem Sinne, daß sie nicht eine der Staatsgewalt ebenbürtige Autorität beanspruchen kann. Praktisch ist damit die Möglichkeit nicht ausgeschaltet, daß die Nation zu einem Staate wird, sofern nur über diesem die Staatsgewalt des Staates bestehen bleibt. Das wäre die Organisationsform des Nationalitätenbundesstaates, dessen technische Möglichkeit durch die Schriften Renners[12]) dargetan ist. Doch wird diese Organisationsform nur in betracht kommen für den Nationalitätenstaat, nicht für den (allein das Problem des Minderheitenschutzes stellenden) Staat mit Hauptnation und nationalen Minoritäten, der übrigens wohl auch soziologisch als der Regelfall anzusehen ist[13]).

---

11) Artikel „Nation und Volk, Nationalitätsprinzip" in Bluntschli-Brater, Deutsches Staats-Wörterbuch 1862, VI, 156.

12) Die neueste umfassende Bearbeitung seiner seit über einem Jahrzehnt auf diesem Gebiete geleisteten Forschungen hat Renner gegeben in dem Werke „Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich. Erster Teil: Nation und Staat", 1918. Dieser erste Teil enthält nur die grundsätzlichen Erwägungen. Seine Erörterungen sind so verflochten mit den Besonderheiten der österreichischen Verhältnisse, daß es ungeheuer schwer ist, sie zurückzuführen auf allgemein anwendbare Gedankengänge. Die für vorliegende Untersuchung wichtigeren rechtstechnischen Fragen soll erst der II. Teil „Institutionen der nationalen Autonomie" behandeln, der noch nicht erschienen ist. Über die Werke Renners vgl. auch unten S. 16 Anm. 15.

13) So auch v. Herrnritt aaO. 8 ff.

Als Mindestgrenze der nationalen Berechtigung steht dem gegenüber die Forderung der Gleichstellung in den bürgerlichen Rechten, die Gleichheit mit anderen Worten in der Behandlung durch die objektive Rechtsordnung. Im ganzen ist diese Forderung heute, wenigstens in den europäischen Kulturstaaten, eine Selbstverständlichkeit — wenn diese auch nicht ausnahmslos praktisch vollzogen wird. Daß die Glieder aller Nationen an den „Grundrechten“ gleichen Teil haben müssen, wird heute kein Staat zu bestreiten wagen. Und wenn das Minimalprogramm der Haager Zentralorganisation für einen dauernden Frieden die Normierung verlangt, daß die Staaten allen Nationalitäten in ihrem Gebiet bürgerliche Gleichheit, Freiheit der Religion und der Sprache zusichern, so wird damit nur ein Mindestmaß verlangt, über dessen Berechtigung jede Erörterung sich erübrigt bis auf einen Punkt: nämlich die Freiheit der Sprache. Soll damit — das ist in der völkerrechtlichen Publizistik wiederholt betont worden — nichts anderes gesagt werden, als daß im Privatverkehr die nationale Sprache nicht verboten werden darf, so ist das auch wieder nur eine Selbstverständlichkeit.

Zwischen dieser Mindest- und der vorher festgestellten Höchstgrenze ist nun für das weite Gebiet all jener Forderungen des Nationalitäts- und des Staatsinteresses ein Ausgleich zu suchen nach Recht und Billigkeit. Die Forderungen der Nationalitäten stehen wesentlich im Petitorium, die des Staates im Possessorium nach der Tradition der Rechtsgestaltung. Die Berechtigung ersterer steht daher zunächst in Frage.

Worin besteht die schutzwürdige Eigentümlichkeit der Nation, die wir als Grundlage ihrer Ansprüche ansehen? Wir folgen einfach einer soziologischen und psychologischen Tatsache, wenn wir an die Sprache als die wichtigste, äußerlich wahrnehmbare Erscheinung dieser Eigentümlichkeit anknüpfen. Davon hat schon Bluntschli gesagt: „Die Sprache ist das eigenste Gut jeder Nation, in der Sprache gibt sich die eigentümliche Geistesart derselben kund, die Sprache ist das stärkste Band, welches die Genossen der Nation zu einer Kulturgemeinschaft verbinden.“ Er hat damit zugleich gesagt, daß die Sprache nur ein Mittel, wenn auch das wichtigste Mittel ist im und zum Bestande des kulturellen Eigenlebens der Nation. Das eigentlich schutzbedürftige ist in der Tat nicht mehr und nicht weniger als das nationale *Eigenleben* selbst mit der einen Einschränkung, daß es *nicht* ein *politisch* selbständiges („Staat im Staate“) sein kann. Das wird also einfach den grundsätzlichen Maßstab für die Rechtsgewährung an die Nationalitäten abgeben müssen. Im Gebiete der deutschen Rechtskultur war man in der Mitte des vorigen Jahrhunderts nicht zweifelhaft darüber, daß dieser grundsätzliche Maßstab tatsäch-

lich auch der ganz allgemein anzuwendende sein müsse. So hieß es in der Frankfurter Verfassung von 1849:

> „Den nicht deutschredenden Volksstämmen Deutschlands ist ihre volkstümliche Entwicklung gewährleistet.“

und in der Kremsierer Verfassung von 1848:

> „Jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität überhaupt . . .“

Das ist der einzige allgemeine Maßstab, der sich wird finden lassen, und der daher noch heute — wenn auch leider von unserer neuen Reichsverfassung gar zu ängstlich nur negativ umschrieben — anerkannt werden muß: schutzwürdig ist das ganze Eigenleben der Nation außerhalb der Sphäre des rein politischen. Damit ist natürlich nicht gesagt, daß den Gliedern der Nationalitäten als solchen oder gar den Nationalitäten selbst nicht politische Rechte zuzuerkennen sind. Im Gegenteil, sie werden diese — wie wir noch sehen werden — in weitem Maße beanspruchen müssen, um damit die ihnen rechtlich zugestandene Sphäre ihres Eigenlebens sichern zu können. Nur: der Grundsatz ihrer Rechte kann niemals ihr politisches Eigenleben, ihre Eigenstaatlichkeit sein, sondern einzig ihr Eigenleben innerhalb der vorhandenen Staatlichkeit und im Ausgleich mit ihr. Diese Rechte können aber praktisch — und müssen es, um wirksam zu sein — ungeheuer tief und an den verschiedensten Stellen in die ganze Ordnung des Staatslebens eingreifen. Gerade hierin liegt die eigentlich politische Schwierigkeit.

Bleiben wir zunächst wieder bei dem Problem der Sprache. Wenn Bluntschli sagt: „Der Staat darf nicht der Nation die Sprache verbieten oder ihre Ausbildung und ihre Literatur verbieten“, so sehen wir sofort, daß dieser so einfach scheinende Grundsatz hinübergreift in die rechtlichen Probleme fast des ganzen Verwaltungswesens; es gibt private Äußerungen, die zu überwachen dem Staat das Recht zuerkannt werden muß (Äußerungen in Versammlungen, vorgeschriebene Buchführungen), weiter aber solche, in denen der Bürger ein Recht darauf hat, daß die staatlichen Organe Kenntnis davon nehmen; gehört auch das zum „libre usage de leur langue“ oder ist zu fordern, daß es dazu gerechnet werde? Und wenn Bluntschli ferner sagt: „Es ist ... Staatspflicht, die Kultur dieser Sprache gewähren zu lassen und sogar, soweit die allgemeinen Bildungsinteressen dadurch nicht beeinträchtigt werden, wohlwollend zu fördern[14]),“ so sind damit Fragen des gesamten öffentlichen Unterrichtswesens angeschnitten. Aber die Probleme

[14]) aaO. 156.

sind noch viel weiter: die Frankfurter Verfassung nennt beispielsweise: „Gleichberechtigung der Sprachen, soweit deren Gebiete reichen, in dem Kirchenwesen, dem Unterrichte, der inneren Verwaltung und der Rechtspflege", und die Kremsierer Verfassung spricht ebenso von der „Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben".

Es handelt sich hier noch nicht darum, wie weit solche Regelung zu fordern ist, sondern zunächst darum, was sie — durchgeführt — im staatlichen Leben bedeuten würde. Sie bedeutet, daß der Schutz der Nationalitäten einschneidend und absondernd eingreift in das gesamte Gefüge der Beziehungen zwischen Staat und Individuum und keine Seite dieser Beziehungen unberührt läßt, andererseits aber ein System ganz neuer Beziehungen entstehen läßt. Nehmen wir die Gleichberechtigung der Sprache in der Schule. Sie bedeutet zunächst einen Anspruch auf Freiheit vom Staate: den Anspruch, daß der Staat den Kindern der nationalen Minderheit nicht verbiete, in der Schule ihre Muttersprache zu reden. Praktisch ist damit sofort die Notwendigkeit für den Staat gegeben, Lehrer anzustellen, die die Sprache dieser Kinder verstehen und sprechen können: so muß die „Gleichberechtigung der Sprache in der Schule" neben der Forderung auf Freiheit von Staat immer auch schon einen Anspruch auf Leistungen des Staats bedeuten, der seinem Inhalte nach natürlich noch viel Weiteres umfassen kann, wie etwa Erteilung von Unterricht in der Nationalsprache und -geschichte, -literatur u. dgl. Nun wird aber politisch die Anerkennung dieser Forderungen praktisch diejenige nach ihrer Sicherung durch besondere Rechtseinrichtungen erzeugen, wie etwa die Besetzung gewisser Lehr- oder Unterrichtsverwaltungsstellen mit Nationalitätsgliedern oder gar die Gewährung von Selbstverwaltungsrechten an lokale oder in größeren Bezirken zusammengefaßte nationale Gemeinschaftsgruppen: das sind Forderungen auf Tätigwerden für den Staat, auf Anerkennung staatlicher Organstellung. Das muß dann wieder zur Frage der Anerkennung der Nationalitäten als öffentlicher Körperschaften führen, womit ganz neue Beziehungen des Staatsrechts begründet werden. Nehmen wir nun aber hinzu, daß in allen diesen Beziehungen das Problem kein anderes ist als das — wie es die Frankfurter Verfassung nannte — der Gleichberechtigung, so erkennen wir, daß sie nie einzeln, sondern stets doppelt auftreten müssen: neben den Forderungen der Minderheit stehen immer diejenigen der Mehrheit.

Das ist — um das vorwegzunehmen — die eigentliche Schwierigkeit des Nationalitätenproblems, an dem bisher alle

Versuche seiner Lösung nach dem Prinzip der Frankfurter und der Kremsierer Verfassung gescheitert sind. Vom Standpunkte des Staates aus ist nichts damit gewonnen, wenn die Unzufriedenheit einer Nationalität nur dadurch behoben wird, daß man diejenige einer anderen Nationalität erzeugt. Das Nationalitätenproblem ist, als das Problem höchst bedeutsamer Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Gliedern verschiedener Nationalität, eine Frage zwischen dem Staat und seinen Nationen, aber die politische Schwierigkeit dieses Problems ist eine Frage zwischen den Nationen. Die politische Aufgabe ist daher, organisatorische Möglichkeiten zu finden, die die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Gliedern verschiedener Nationalität so regelt, daß die Frage zwischen den Nationen aus der zwischen dem Staat und den Nationen ausgeschaltet wird. Die Nationen müssen in ihren Beziehungen zum Staat nach Möglichkeit rechtlich getrennt werden. Gerade deshalb aber ist es nötig, daß sie in eine ganz besondere Stellung innerhalb des staatlichen Organismus gebracht werden, eine Stellung, die abseits der typischen Beziehungen Staat-Bürger liegt; daß ihnen also auf dem Gebiete ihres staatlich zu schützenden Eigenlebens nach Möglichkeit eine völlig eigene Rechtsordnung gegeben wird; das heißt: grundsätzlich ist die eigene Lebenssphäre der Nation nach einem beonderen, ihr gemäßem, Recht zu gestalten, also nach Personalrecht, nicht nach Territorialrecht[15]).

Machen wir hier zunächst einmal halt, um zu versuchen, über die grundsätzliche rechtsgedankliche Bedeutung der gefundenen praktischen Organisationsprobleme Klarheit zu gewinnen.

V.

Die Rechtsprobleme der Organisation hatten wir in ganz allgemeiner Charakteristik erkannt als solche des Rechts auf Freiheit vom Staat, des Rechts auf Leistungen des Staats und des Rechts auf Handeln für den Staat, auf staatliche Organ-

15) Grundlegend für diesen Gedanken sind gewesen die Arbeiten Renners: Synopticus, Staat und Nation, 1899; R. Springer, Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat, 1902; Renner, Grundlagen und Entwicklungsziele der österreichisch-ungarischen Monarchie, 1906; Österreichs Erneuerung, 1916, sowie neuerdings: Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen (I, 1918). In Deutschland ist dann der Gedanke aufgenommen

stellung. Von diesen drei Rechtsproblemen ist zunächst eines, das erste, so einfach, daß es geradezu für die Betrachtung ausschalten kann: die individuelle Freiheit vom Staat. Die beiden anderen bedürfen um so ernsterer Würdigung ihrer rechtsgedanklichen Bedeutung, denn dafür ist mit jener begriffsmäßigen Kennzeichnung noch so gut wie nichts gewonnen. Es liegt in ihnen zunächst etwas ganz allgemeines: die Idee der Notwendigkeit einer Zurückdrängung des Staates, der unmittelbaren Auswirkung der Staatsautorität. Das mag zwar nicht unmittelbarer Grundgedanke sein im subjektiven Bewußtsein. Aber es ist objektiv der Grundgedanke für das Rechtsproblem. Subjektiv ist das Ziel der Minderheiten unmittelbar nur Abwehr der Vorherrschaft der Hauptnation, die diese ausüben kann, weil sie über die Staatsmacht verfügt. Aber die Art, wie hier diese Vorherrschaft abgewehrt werden soll, wie sie allein abgewehrt werden kann, ist objektiv das entscheidende: der Kampf geht nicht in erster Linie um Eroberung der Staatsmacht, sondern um Ausschaltung der Staatsmacht. Das ist das Kriterium für die naturrechtliche Beurteilung des Problems. Es ist einzureihen in einen ganz allgemeinen rechtsgedanklichen Prozeß, den die Geschichte des Staats- und Soziallebens seit langem auszulösen begonnen hat und der jetzt immer mehr spruchreif zu werden scheint. Es ist der Prozeß einer Abgrenzung der Staatlichkeit als solcher, als besonderer Funktionsform des sozialen Lebens.

Als die französische Revolution vor einundeinviertel Jahrhundert die politische Ordnung umgestaltete, indem die Souveränität des Staates durch das Institutionensystem der Demokratie in die Hände des Volkes gelegt und die Gleichheit aller Volksgenossen im Recht wurde, glaubte man damit die erlösende Formel für das Problem Mensch und Staat, Freiheit und Staatlichkeit gefunden zu haben. Es genügt, nur an drei Schlagworte zu erinnern, um zu zeigen, wie trügerisch diese Hoffnung war: Sozialismus, Kulturkampf, Irredenta. Damit sind wir wieder in dem Problem, das wir als das grundsätzliche gefunden hatten. Die Denker der deutschen Aufklärung hatten vor hundert Jahren schon erkannt, daß die Idee der Demokratie an sich nur eine Form war, deren Erfüllung mit dem Geiste der Gerechtigkeit durchaus nicht selbstverständlich war. So hatten sie denn naturrechtlich das Problem Freiheit und Staatlichkeit ganz anders gestellt[16]). Ausgehend von

---

worden von W. Schücking, Das Nationalitätenproblem, 1908, 70 ff.; derselbe, Internationale Rechtsgarantien, 1918, 121 ff., bes. 125, sowie von Franz Oppenheimer, „Nationale Autonomie“ in Recueil de rapports etc. IV, 74 ff.

[16]) Zu den folgenden allgemeinen Ausführungen Wolzendorff, Der reine Staat, 1920.

jener genossenschaftlichen Rechts- und Staatsauffassung, von der wir oben gesprochen haben, sagten sie: wie sorgfältig man auch durch rechtliche Institutionen den Mechanismus der rechtlichen und politischen Repräsentation ausbauen möge, der den Willen des Einzelnen als Kraft in die Staatsmaschine einschaltet, das Ganze wird immer ein Mechanismus bleiben und so von den Menschen empfunden werden. Als ein Mechanismus, über den nicht der Mensch verfügt, sondern in den er eingefügt ist. Das ist, so sagten sie, der unvermeidliche Mangel jeder „Staatsanstalt". Will man ihm entgegenwirken, so ist das nur so möglich, daß man das anstaltliche Wirken des Staats beschränkt auf ein Minimum, auf dasjenige, wofür der Staat unentbehrlich ist, was sein Wesen, was er allein als reiner Staat ist: die aus dem Willen der Gesamtheit rechtlich entspringende Macht der Ordnung in und über allem sozialen Leben. Der Staat kann nur ordnen, rechten. Das Gemeinleben eines Volkes aber braucht Lebensschöpfung, braucht freien Antrieb aus den sozialen, den wirtschaftlichen und den geistigen Kräften und Bedürfnissen. Diese müssen selbst wirken. Der Staat kann nur die Oberaufsicht haben, nicht unmittelbar verwalten. Die sozialen Kräfte müssen sich selbst verwalten. Das ist viel mehr als das, dessen rechtliche Grundsteinlegung in der preußischen Reform erfolgte: die kommunale Selbstverwaltung. Sie war nur die Anwendung des Prinzips auf den zunächst dafür reifen Gegenstand: die örtlichen Interessengemeinschaften, deren Organisation, wenn auch verkümmert, noch aus der Tradition der alten deutschen genossenschaftlichen Selbstverwaltung vorhanden war. Darauf wollte man sich nicht beschränken. Die Selbstverwaltung sollte nicht nur auf territorialer, sie sollte ebenso auf personaler Grundlage Anwendung finden: „Das wahre Bestreben des Staates", so sagte W. v. Humboldt, „muß dahin gerichtet sein, die Menschen durch Freiheit dahin zu führen, daß leichte Gemeinschaften entstehen, deren Wirksamkeit an Stelle des Staates treten kann". Soziale Rechtsgestaltung, Gemeinschaftsbildung aus der Genossenschaft des im Menschen lebenden Rechts, so sah man damals das Problem Freiheit und Staatlichkeit.

Hundert Jahre sind diese Gedanken unausgenutzt geblieben. Heute zwingt überall die brutale Wucht der Wirklichkeit zu ihrer Wiederaufnahme, um wieder zur Lebenssicherheit fester Kulturformen des Soziallebens gelangen zu können, wie sie das kontinentale Europa seit der französischen Revolution noch nicht wieder gewonnen hat. Wir können sie nicht anders gewinnen — das war mein Urteil schon lange vor der Revolution — als durch die Synthese der beiden Kräfte, die das 19. Jahrhundert freigemacht, aber nicht zusammenzufassen gewußt hat: des politischen Idealismus, aus dem um die Wende

des 18. Jahrhunderts die Idee des modernen demokratischen Staates entstanden war, und der bürgerlichen Werktüchtigkeit, die ihn politisch, sozial und wirtschaftlich stark gemacht hatte. „Aus einer Vereinigung und gegenseitigen Durchdringung der Erkenntnis und Wertung der realen Bedürfnisse des Soziallebens einerseits, des Bekenntnisses und Willens zur Rechtsidee andererseits kann und muß eine neue Kulturform sich bilden[17])“. Inzwischen zeigen sich nun in der Tat schon Ansätze zur Bildung solcher neuen Kulturformen der sozialen Ordnung nach dem Prinzip jener Synthese und in Anknüpfung an die deutsche Ideologie aus dem Anfang des vorigen Jahrhunderts. Denn, was wir in Deutschland vorläufig sich geistig gestalten sehen, ist nichts anderes, als das, was W. v. Humboldt vor hundert Jahren gesehen hat: soziale Selbstverwaltung mit genossenschaftlicher personaler Rechtsbildung. Nichts anderes sind alle jene Strebungen unserer Tage, die darauf hinausgehen, den Menschen mit der Gemeinschaft zu verbinden, in anderer Form als der der Staatlichkeit, indem er in ihr nach einer Ordnung lebt, die aus seiner eigenen sozialen Position und Funktion heraus von ihm selbst und den Genossen seines sozialen Lebenskreises gebildet und geschaffen ist. Wie es der geistigen Eigenart der deutchen Rechts- und Gemeinschaftsidee entspricht. Ob es sich nun um die wirtschaftlichen Strebungen handelt, die sich in dem Rätegedanken spiegeln, oder um die geistigen Gestaltungspläne, wie sie etwa der preußische Staatssekretär Becker als „Renaissance der Gelehrtenrepublik“ erdacht, es ist alles dasselbe: soziale Selbstverwaltung, Selbstverwaltung sachlicher, freilich nicht örtlicher Gemeinschaften; auf personalrechtlicher, nicht territorialer Grundlage. In diesen Komplex von Erscheinungen gehört auch das Streben nach Autonomie der nationalen Minderheiten. Denn solche Autonomie muß gedacht werden als soziale Selbstverwaltung auf personalrechtlicher Grundlage.

Das Problem der nationalen Autonomie ist ein Problem der Selbstverwaltung. Daraus ergeben sich nun sofort im Rahmen der Staatslehre und des Staatsrechtssystems mehrere wichtige Grundsätze.

Zunächst ganz allgemein: die nationale Autonomie ist staatsrechtlich zu denken immer nur als Selbstverwaltung, und zwar als soziale Selbstverwaltung. Daher muß sie rechtlich grundsätzlich unter Aufsicht des Staates bleiben, innerhalb dessen sie besteht. Umgekehrt muß sie ohne Beziehung bleiben zu anderen Staaten. Ganz verfehlt ist daher m. E. auch der gelegentlich aufgetauchte Gedanke der Beziehung zu den kulturellen Staatsbehörden des Nationalstaats der Minderheit.

[17]) Ztschr. ges. St.-W. LXXIV, 276.

Es entspricht das auch der praktischen Sachlage. Dadurch würde das Nationalitätenproblem, das man als Reibung aus der inner- und zwischenstaatlichen Politik ausschalten will, gerade künstlich als Reibung — nur an anderer Stelle — wieder eingeschaltet.

Ein weiterer Grundsatz ergibt sich aus dem Gesetz der bisher vom Staatsrecht ausgebildeten Erscheinungsformen der Selbstverwaltung. Wir kennen zwei Arten von Selbstverwaltung: Selbstverwaltung im sogenannten rechtlichen Sinne: eine Gemeinschaft verwaltet selbst in den Formen des öffentlichen Rechts ihre Angelegenheiten; und Selbstverwaltung im sogenannten politischen Sinne: der sozialen Gemeinschaft ist ein besonders organisierter Einfluß auf die staatliche Verwaltung gegeben, insbesondere, indem sie durch Repräsentation in den staatlichen Behörden mitwirkt. In Wirklichkeit ist letzteres nur ein Surrogat oder aber eine Unterstützung der eigentlichen Selbstverwaltung. Daraus ergibt sich: für die Autonomie der staatlichen Minderheiten kann an sich nur die Selbstverwaltung im eigentlichen, im Rechtssinne in Betracht kommen; die zweite nur, soweit sie zur Stützung jener erforderlich ist.

Wenn wir diese Obersätze auf die nationale Autonomie anwenden wollen, müssen wir freilich zunächst den Untersatz gewinnen, der sagt, was rechtsgedanklich diese Autonomie, diese Selbstverwaltung des nationalen Eigenlebens bedeutet. Diese Aussage muß die Beantwortung von zwei Grundfragen sein: erstens der Frage nach dem Personenkreis dieser Selbstverwaltung, also der rechtlichen Bestimmung der Nationszugehörigen, der „Nationalität"; zweitens der Frage nach dem Aufgabenkreis der nationalen Selbstverwaltung, d. h. der rechtlichen Bestimmung des Wesens und Begriffs des nationalen „Eigenlebens".

VI.

Alle wissenschaftliche Untersuchung der neueren Zeit hat die Erkenntnis immer mehr gefestigt, daß es allgemeingültige objektive Merkmale der Nationalität nicht gibt[18]). Die Ver-

[18]) Dazu besonders E. Bernatzik, Über nationale Matriken (Inauguration des Rektors der Wiener Universität 1910/11), 1910, 61 ff., sowie die Literaturangaben daselbst 96 ff.; Oppenheimer aaO. 84 ff.; Renner, Selbstbestimmungsrecht 10 ff.

suche, das Wesen der Nationalität zu bestimmen, haben immer wieder zu dem Ergebnis geführt, daß es in nichts anderem gesehen werden kann als in einer in dem Bewußtsein aller ihrer Glieder bestehenden Kulturgemeinschaft[19]). Bestimmend für die Nationalität ist daher letzten Endes nichts anderes als das Zugehörigkeitsbewußtsein der Nationsgenossen. Nun ist ohne weiteres klar, daß mit diesem innerlich-psychischen Moment an sich für eine staatlich-rechtliche Regelung, deren Ziel Sicherheit und Klarheit ist, unmittelbar gar nichts anzufangen ist. Vielmehr muß diese, um jenes, ihr Ziel zu erreichen, sich selbst eigene Mittel schaffen, damit eine äußere Gewißheit über den Bestand der einzelnen Nationen hergestellt werde: sie muß ein Bestandsverzeichnis der Nationen anlegen, ein Nationalbuch oder, wie man sich gewöhnt hat, es zu nennen: ein Nationalkataster, eine Nationalmatrikel.

Es ist unerläßliche Voraussetzung einer Regelung des Nationalitätenrechts, daß die zunächst allein dazu fähige Organisation, der Staat, durch Anlegung eines Nationalkatasters formelle Sicherheit über die persönliche Zugehörigkeit zu dieser oder jener Nationalität schaffe. Aber in diesem Grunde der Notwendigkeit von Nationalkatastern liegt natürlich auch ihre Schwierigkeit, denn die materielle Frage bleibt bestehen: wie kann die nationale Zugehörigkeit, die eingetragen werden soll, bestimmt werden?

Hier stehen sich heute nur noch zwei grundsätzliche Auffassungen gegenüber, nachdem die Erkenntnis sich durchgesetzt hat, daß es allgemeingültige objektive Merkmale der Zugehörigkeit zu einer Nation nicht gibt. Die eine Auffassung glaubt Surrogate für diese Merkmale suchen zu sollen, die sie freilich nur in der Sprache zu finden vermag. Dabei gehen die Ansichten wieder auseinander darüber, ob entscheidend sein müsse die Muttersprache, die Umgangssprache oder die Haushaltssprache (wie in der Schweiz) oder die Familiensprache (Ficker)[20]). Daß davon die Umgangssprache ein zur Feststellung völlig ungeeignetes Mittel ist, ergibt sich aus der ganz einfachen — durch die Erfahrung der Praxis bestätigten — Erwägung, daß die Glieder der nationalen Minderheiten, sei es in einem lokalen Bezirk, sei es im Staatsgebiet, zu einem großen Prozentsatz mehrere Umgangssprachen haben werden. Bei der Haushalts- oder Familiensprache kann dies Bedenken ebenfalls

---

[19]) So schon Bluntschli („wesentlich auf geistiger Gemeinschaft" beruhend) aaO. 154; G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre 104ff.; W. Schücking, Nationalitätenproblem 9; R. H. von Herrnritt, Nationalität und Recht, 1899, 18; Bernatzik aaO. 82; derselbe, Die Ausgestaltung des nationalen Gefühls im 19. Jahrhundert, Beiträge zur staats- und rechtswissenschaftlichen Forschung 17, 32; Oppenheimer aaO. 190 ff.

[20]) Vgl. die Angaben bei Bernatzik 62 ff.; Herrnritt 21 f.

bestehen, doch dürften die Fälle, in denen es praktisch wird, zu selten sein, als daß es eine ernstliche Rolle zu spielen brauchte. Hingegen besteht hier und ebenso bei der Muttersprache ein anderes Bedenken: wie ist denn festzustellen, welche Sprache die Mutter-, Haushalts- oder Familiensprache eines Menschen ist? Daß eine objektive Feststellung durch administratives oder verwaltungsrechtliches Verfahren ex officio nicht ganz unmöglich sein wird[21]), ist zweifellos, aber, abgesehen davon, daß es nicht minder schwierig und zeitraubend sein wird, als es etwa bei uns die Anlegung des Grundbuchs war, würde das ein solches Hineingreifen in die Sphäre des Privatlebens bedeuten, daß die dadurch erzeugten Reizungen gerade auch des Nationalempfindens vielleicht ebenso großen Schaden erzeugen müßten, als aus der ganzen Regelung des Nationalitätenrechts Nutzen zu erhoffen ist. So ist man denn auf den Gedanken gekommen, die Muttersprache bestimmen zu lassen durch das Bekenntnis des einzelnen[22]), und auch die Praxis der ungarischen Volkszählung ist diesem Gedanken gefolgt. Dagegen ist nun aber von anderen eingewandt worden, daß damit in Wirklichkeit das Prinzip anerkannt sei, daß die Nationalität eine Sache freier Wahl des Individuums sei, nur sei dies Prinzip hier unehrlich versteckt[23]).

Das ist die andere grundsätzliche Auffassung über die Feststellungsart der Nationalität: es gibt gar keine andere praktisch durchführbare Art, als die des Bekenntnisses des einzelnen zu einer Nation. Daraus würde der rechtspolitische Grundsatz folgen, daß die Bestimmung der Nationalität des einzelnen nur durch seine Option geschehen könne. In der Tat hat dieser Grundsatz neuerdings immer mehr Zustimmung gefunden. Der österreichische Verwaltungsgerichtshof hat ihn wiederholt angewandt[24]), in der Wahlgesetzgebung für Mähren ist er zur Geltung gekommen, und in den neueren wissenschaftlichen Untersuchungen ist seine Bestätigung nahezu einmütig[25]). Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß das Optionsprinzip doch nur ein Notbehelf ist. Seine Mängel liegen auf der Hand. Wir werden noch von ihnen und den sich daran

---

21) Immerhin wird man eine praktische Durchführbarkeit nicht annehmen können, und Bernatzik sagt (aaO. 100 Nr. 35), daß die Behörde über die Nationalität mancher Leute, „auch wenn sie bis zum jüngsten Tage darüber nachdenken würde, zu keiner Entscheidung gelangen“ könnte.

22) Herrnritt aaO. 82.

23) Bernatzik aaO. 64, 66, 83.

24) Entsch. v. 12. 1. 1901, XXV/2, Nr. 27 (A), Entsch. v. 14. 5. 1905, XXIX/2, Nr. 3634 (A), Entsch. v. 14. 11. 1907, Nr. 10203 (B); vgl. Bernatzik aaO. 98 Nr. 25.

25) Schücking, Nationalitätenproblem 72; Bernatzik aaO. 86; Oppenheimer aaO. 88 ff.; Renner, Selbstbestimmungsrecht 110 ff.

knüpfenden Rechtsfragen zu sprechen haben. Halten wir zunächst das Allgemeine und Grundsätzliche fest:

Die Grundlage des Optionsprinzips ist die Erwägung, daß die Nation eine im Bewußtsein ihrer Glieder lebende Gemeinschaft ist. Deshalb ist aber dies Bewußtsein nur ihre Lebensäußerung, ihr Lebensbestand ist die Existenz der Gemeinschaft. Das Bewußtsein dieser Gemeinschaft in dem einzelnen ist deshalb nicht nur dessen individuelles Gut, das zu seiner Verfügung steht, sondern zugleich das genossenschaftliche Gut aller Glieder der gesamten Nation. Darin besteht die rechtsgedankliche Unvollkommenheit des Optionsprinzips. Daraus folgt dann aber, daß die rechtlichen Institutionen, die als Sicherungen gegen Mißbrauch des Optionsrechts werden zu fordern sein müssen, unter dem Gesichtspunkt zu errichten sein werden, daß nicht nur das „interesse status publici", sondern auch die nationale Gemeinschaft als solche darauf einen Einfluß erhält, ja sogar weiter: daß der Einfluß der nationalen Gemeinschaft der primäre, der des Staates der sekundäre, korrigierende sein muß.

Das rechtsgedankliche Ziel muß also ideell das sein, daß zwar der einzelne Staatsbürger das Recht hat, durch sein nationales Gemeinschaftsbewußtsein seine katastermäßige Zugehörigkeit zur Nation zu bestimmen, aber die nationale Gemeinschaft selbst seine Zugehörigkeit anerkennen muß, also über sie zu entscheiden hat, der Staat endlich dieser Entscheidung gegenüber die Interessen der Gesamtheit geltend zu machen hat. Ob und wie weit eine organisatorische Verwirklichung dieses rechtsideellen Programms durchführbar ist, hängt natürlich ganz davon ab, wie rechtstechnisch die Rechte, Befugnisse oder Zuständigkeiten der Glieder und Gemeinschaften der katastermäßigen Nationen ausgestaltet werden.

Nur ein Grundsatz läßt sich über die Abgrenzung der Nationalität von vornherein ganz allgemein aufstellen: es bedarf einer Feststellung, welche sozialen Gruppen als Nationen anzusehen sind[26]). Denn das kann sehr fraglich sein, man denke an die Basken in Frankreich, die Walliser in England und die Wenden bei uns, oder, wenn z. B. die Friesen eine besondere Nationalität in Anspruch nähmen? Dabei wird dann die Frage eine Rolle spielen, ob nicht ein zahlenmäßiges Minimum zu verlangen sein wird, eine Frage, die bei wirklicher politisch theoretischer Konsequenz freilich sich selbst praktisch verneinen würde, da sie ja erst auf Grundlage eines Katasters erledigt werden könnte. Jedenfalls aber muß es dabei bleiben

[26]) Bernatzik aaO. 81.

— und darüber hat in der wissenschaftlichen Erörterung auch bisher kein Zweifel bestanden —, daß das Vorhandensein von Nationalitäten objektiv festgestellt werden muß und auch bei der höchsten Einschätzung des individuellen Moments des nationalen Bewußtseins die Nationalitätenbildung nicht zu einem Sport werden darf. Die Nationen sind soziale Lebenserscheinungen, die objektiv feststellbar sind. Diese Feststellung vorzunehmen, ist niemand anders da als der Staat, solange nicht eine internationale Organisation vorhanden ist, die diese Aufgabe übernehmen könnte. Dann natürlich würde die Entscheidung durch ein unparteiisches internationales Organ zur Beschwichtigung der nationalen Empfindlichkeit aus den in der Einleitung angeführten allgemeinen Gründen unbedingt zu empfehlen sein.

VII.

Für die Bestimmung des Gegenstandes der nationalen Selbstverwaltung muß maßgebend sein ihr Ziel und ihr Zweck. Daher ergibt sich als grundlegende rechtsgedankliche Forderung die Gewährung einer Selbstverwaltung im strengen und rechtlichen Sinne für alle Angelegenheiten des kulturellen Eigenlebens.

1. Die nationalen Minderheiten müssen für alle Angelegenheiten ihres kulturellen Eigenlebens volle Selbstverwaltung im rechtlichen Sinne erhalten. Soll das aber wirklich durchgeführt werden, so kann es nichts anderes heißen, als daß die Minderheitsnation eine besondere Körperschaft des öffentlichen Rechts bilden muß, deren Verhältnis zum Staat grundsätzlich das gleiche sein muß wie das aller Selbstverwaltungskörper. Soweit öffentlich-rechtliche Aufgaben vom Staat ihr überlassen sind, hat sie im Verhältnis zum Staat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, diese Aufgaben zu erledigen. Sie muß daher unter der Oberaufsicht des Staates stehen, damit z. B., wenn ihr die Einrichtung eigenen Schulwesens eingeräumt ist, das Gesamtinteresse des Staats an der Ausbildung des ganzen Volkes, wie Vorbildung der Lehrer, Einhaltung der Unterrichtsgrundsätze (Lehrplan) des Volksbildungswesens, hygienische Einrichtungen, Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts u. dgl. geltend gemacht werden kann. Sie muß außerdem die grundsätzlich mit der öffent-

lich-rechtlichen verbundene Rechtsfähigkeit des Privatrechts erhalten, um Vermögen besitzen zu können. Um sichere Einkünfte zu haben, muß sie ein Besteuerungsrecht gegenüber ihren Mitgliedern erhalten, worüber sich der Staat eines Aufsichtsrechtes auch nicht entschlagen kann.

Hier ist nun zugleich ein sehr wichtiger Punkt für die heikle Frage der personalen Abgrenzung der Nationalität gegeben: durch Gewährung der Autonomie für das kulturelle Eigenleben der Nation werden deren Mitglieder zu ihr in ein sehr umfassendes Rechten- und Pflichtenverhältnis treten. Die Pflichten werden nicht nur finanzieller Natur, und zwar hier — in Anbetracht des zu erwartenden Ehrgeizes größtmöglicher kultureller Leistungen (Kunst- und Wissenschaftsanstalten) — sehr erheblich sein, sondern sie werden auch persönlicher Art sein: wir brauchen nur an den großen Apparat eines Ehrenbeamtentums zu denken, ohne den es nicht gehen wird. Die Zugehörigkeit zur Nation ist daher nicht bloß „un beau geste“, sondern mit reichlichen Opfern verbunden. Und das ist nun ein sehr wichtiges Moment gegen die Bedenken der Feststellung der katastermäßigen Nationalität durch einfache Willenserklärung (Option) der einzelnen[27]), die damit freilich noch nicht erledigt sind[28]).

Die rechtsorganisatorischen Probleme sind, da es sich um Einführung eines neuen Rechtsordnungsprinzips, desjenigen der Personalität handelt, völlig neue. Ziel ist die Errichtung einer Selbstverwaltung. Die Organisation der Selbstverwaltung geht ihrem Wesen nach von unten nach oben. Rechtstechnisch wird auch die Selbstverwaltung der kulturellen Angelegenheiten einer Nation dieses Wesen haben müssen. Aber sie kann nicht diesem Wesen entsprechend gebildet werden. Denn, wenn wirklich an dem Prinzip des Personalstatuts festgehalten werden soll, ist es praktisch ganz unmöglich, irgendwie die unterste Gliederung zu bilden, wenigstens wenn das nicht nach völlig freiem obrigkeitlichem Ermessen, sondern nach Rechtsgrundsätzen geschehen soll: da werden hier in einem Kreis, dort in einem Regierungsbezirk so viel Nationsangehörige sein, wie anderwärts in einem Ortsbezirk; hier werden sie 8 %, dort 80 % der Bevölkerung bilden. Es ist gar kein Maßstab denkbar, nach dem ohne Härte und Willkür die unterste Organisationsstufe gebildet werden könnte. Deshalb kann bei der Errichtung der Organisation nicht von der Basis ausgegangen werden. Es muß vielmehr unmittelbar auf die Gesamtbasis der Kegel der natio-

[27]) So schon Renner 1902, sowie Ostermann und Oppenheimer; vgl. Oppenheimer aaO. 98.

[28]) Vgl. den Anhang über das „Nationalbuch“.

nalen Personalkörperschaft errichtet werden, und dann kann erst von dessen Spitze aus ein Gliederungssystem geschaffen werden. Es würde dann durch Staatsgesetz ein fester Rahmen für dies verwaltungsmäßige Gliederungssystem zu geben sein: Höchstinstanz, Mittelinstanz, Lokalinstanz, mehr oder weniger nach Art unserer Kommunalverfassung, unter Durchsetzung mit staatlichem Einfluß (etwa als Ernennung, Vorschlag des mit Anfechtungsrecht auszustattenden Vorsitzenden der Kollegien). Andererseits würde eine Nationalrepräsentation („Nationalrat") die der Nation zugebilligte gesetzgebende Gewalt ausüben und die Exekution würde in der Hand eines, jener sowohl als der Staatsregierung (nach Analogie der früheren Rechtsstellung des Statthalters von Elsaß-Lothringen) angehörenden, dem Parlament verantwortlichen Nationalministers liegen. Durch diese obersten Organe erst könnte dann der Rahmen der staatlich gesetzten Rechtsorganisation ausgefüllt werden durch Schaffung der realen Organisation der mittleren und unteren Gliederung der nationalen Verwaltung. Es bliebe also der Nation selbst überlassen, die Bedürfnisse nach Möglichkeiten der Errichtung von Verwaltungsbezirken (denn solche Gebietsgrundlage ist selbstverständlich unentbehrlich) selbst zu bestimmen. Dadurch wäre es dann vollständig in der Hand der Nation, ob und wie viel nationale Sondereinrichtungen in einem bestimmten Gebiet ihren Angehörigen zur Verfügung stehen, so daß die Nation allein gegenüber ihren Mitgliedern die Verantwortung für die Befriedigung ihrer Bedürfnisse kulturellen Eigenlebens zu tragen hätte.

Dies alles war nur zu erwähnen — nicht um eine fertige Skizze für die Einrichtung der nationalen Autonomie zu liefern, sondern — um zu zeigen, daß die rechtsorganisatorische Verwirklichung dieser Autonomie möglich ist, aber auch nur möglich ist, wenn sie rechtstechnisch ausgeht von der Erhebung der Nation zu einer einheitlichen, alle ihr zugehörigen Staatsbürger umfassenden Personalkörperschaft.

2. Das Prinzip der kulturellen Autonomie der Nationalitäten verlangt unmittelbar eine Selbstverwaltung im rechtlichen Sinne. Verlangt es aber darüber hinaus Rechte der Selbstverwaltung im politischen Sinne, das heißt eine organisierte besondere Beteiligung der Nationsgenossen an der allgemeinen staatlichen Willensbildung? Die Entscheidung darüber muß, wie wir fanden, aus dem rechtsgedanklichen Grundsatz gewonnen werden, daß aus dem Wesen der Lebensprobleme die Forderung eines Hineingreifens nationaler Berechtigung in das organisatorische Gefüge der allgemeinen staatlichen Willensbildung nur gerechtfertigt sein kann aus der Notwendig-

keit solcher Berechtigung für die Stützung der sozialen Selbstverwaltung des nationalen Eigenlebens. Wie steht es nun damit?

Bestimmend für die Beurteilung muß auch hier wieder sein, daß die zu suchenden Rechtsgedanken, die naturrechtlichen Richtsätze nicht allgemeingültige, abstrakte rechtsphilosophische Theorien sind, sondern Gerechtigkeitsauffassungen, die als soziopsychologische Realitäten im Leben einer Zeit bestehen.

Grundlegend muß daher sein: es handelt sich um psychologische Probleme. Und zwar um Probleme in engster Verflochtenheit, der Einzel- und Massenpsyche. Der Pole, der Deutsche, der nach Freiheit seiner nationalen Eigenart strebt, tut dies nicht nur, weil ihm das Polentum, das Deutschtum, ein Teil seines „Menschenrechtes", seiner Individualität ist, sondern weil in seiner Individualität das Polentum, die Nation lebt; weil seine nationale Freiheit die Anerkennung der Nation ist. Eben deshalb kann sich sein Streben gar nicht beschränken auf die Freiheit, seinen nationalen Empfindungen und Wünschen gemäß leben zu können, sondern es muß sich naturnotwendig auf das Ziel erstrecken, daß die Nation selbst sich im öffentlichen Leben zur Geltung bringt. Das Nationalbewußtsein will nicht nur im einzelnen sich frei entfalten, es will sich in der Geltung der Gesamtheit in seiner Lebenseinheit verwirklicht sehen[29]. Gerade weil es nicht den festen Halt einer allein von ihm getragenen Staatsordnung und Staatsmacht besitzt, sucht es den psychologischen Halt an den Anblick von Institutionen, die ihm ihre Existenz als anerkannte soziale Potenz vielleicht mehr symbolisieren als bestätigen. Die Bedeutung dieses psychologischen Moments kann kaum überschätzt werden. Denn der Friede im Gemeinleben kann nie geschaffen werden durch noch so gerecht objektiv ausgedachte Maßnahmen zum Schutze der Interessen der Einzelnen oder Gruppen, sondern nur durch eine Regelung, an die die Interessierten als Verwirklichung der Gerechtigkeit glauben. Alle nationalen Minderheiten finden aber in der Reizbarkeit ihrer Psyche den Glauben an erfüllte Gerechtigkeit nur aus deutlich sichtbaren Zeichen der Anerkennung und Geltung der Nation im Staatsleben. Darum würden sie die Beruhigung ihnen widerfahrener Gerechtigkeit aus der liberalsten Pflege ihrer kulturellen Güter durch den Staat nie gewinnen, sondern nur aus der Anerkennung ihrer „Autonomie" darin. Darum werden sie sich auch nicht damit begnügen, mit den staatlichen Behörden in ihrer eigenen Sprache zu verkehren, sondern sie

---

29) Zu allen diesen Fragen vor allem Renner aaO. 47 ff., 86 ff., 170 ff.

wollen Beamte ihrer eigenen Nationalität vor sich sehen. Wie weit dieses Streben Anerkennung verdient, davon wird noch zu sprechen sein. Zunächst kommt es nur auf die grundsätzliche Erkenntnis an, daß psychologisch das Streben der nationalen Minderheiten sein Schwergewicht hat in dem massenpsychischen Bedürfnis nach möglichst starker Herausstellung der Nation als eines selbständigen Faktors im Sozialleben. Das müssen wir in Rechnung stellen beim Suchen einer naturrechtlichen Entscheidung. Es kann aber nicht selbst schon schlechthin entscheidend sein.

Von größter Bedeutung für die Entscheidung muß es sein, daß hier nicht mehr und nicht weniger in Frage steht als die Anwendbarkeit eines Rechtsgrundsatzes, den wir bisher als grundlegend erkannt hatten: das Prinzip der sozialen Selbstverwaltung als einer Personalkörperschaft. Der Zusammenhang ist dieser: Das Streben der nicht die Hauptnation bildenden Nation geht auf größtmögliche Anerkennung ihrer Eigenexistenz als soziale Gruppe. Das Maß der Größe dieser Anerkennung kann nun verschieden gedacht sein: intensiv, in Beschränkung auf das Wesen der Nation, ihre kulturelle Eigenart, in der Konzentrierung aller Energie auf deren Entfaltung; oder extensiv: Ausdehnung der Betätigung der Nation auf weite Felder des Gemeinlebens. Dieser zweite Maßstab wird in der Anwendung dahin führen, als letztes Ziel die Erringung völlig selbständiger Organisationen zu setzen für alle Angelegenheiten des öffentlichen Lebens, also politische Organisationen, in einziger Beschränkung durch die einheitliche Staatsgewalt. Solche politische Organisation ist praktisch gar nicht anders als auf territorialer Basis zu errichten. Der erste Maßstab, die intensive Pflege der Nationalität als Kulturgemeinschaft, verlangt umgekehrt die Ausschaltung des territorialen Prinzips, denn er will gemäß dem Gesetz seiner Intensität die für die Pflege der nationalen Eigenart wichtigsten Zweige der öffentlichen Verwaltung, die der Kulturangelegenheiten, ausschließlich in die Hände der Nation bringen und sie daher ganz aus dem System der staatlichen Verwaltung herausziehen. Dies ist das Ziel, das als objektiv berechtigt, und allein als objektiv berechtigt, heute fast allgemein, besonders in der Völkerrechtswissenschaft anerkannt wird[30]). Nach unserer Beurteilung des realen psychologischen Problems muß es uns schon aus den sich daraus ergebenden ganz allgemeinen Erwägungen zweifelhaft erscheinen, ob praktisch damit auszukommen ist. Bestätigen sich aber diese Zweifel — was wir erst später erörtern können — und

[30]) Vgl. z. B. Schücking, Das Nationalitätenproblem 71; derselbe, Internationale Rechtsgarantien 125; Oppenheimer aaO. 91 ff.

muß daher eine Veränderung der Funktion der nationalen Selbstverwaltung durch Einschaltung des territorialen Prinzips ins Auge gefaßt werden, so verschiebt sich dadurch die ganze Frage: je weitere Gebiete der Staat aus seinem Aufgabenkreis den Nationen überläßt oder ihrem Einfluß unterwirft, desto stärker wird sein Interesse, den Vorrang der Rechte der Gesamtheit gegenüber demjenigen der nationalen Minderheit zu sichern.

Der Gedanke der Beschränkung des Rechts der Nation auf ihr kulturelles Eigenleben ist nicht nur, weil er in der internationalen Publizistik alles für sich hat, als grundsätzlich maßgebend anzuerkennen, sondern vor allem aus der praktischen Erwägung, daß auf seiner Grundlage allein eine rechtlich einwandfreie Klärung der Wirrungen zwischen den Nationen möglich ist. Denn er allein ermöglicht eine restlose Durchführung des Personalitätsprinzips in völliger Loslösung von den territorialen Schwierigkeiten. Erhalten die Nationen — wie wir das als Ziel erkennen werden — die „Autonomie" ihres Kulturlebens, dann ist es ganz ihre Sache, wie weit sie, in kleinsten Teilen oder größten Bezirken, Sondereinrichtungen für ihre Angehörigen schaffen wollen und können, und diese haben es nur mit ihrer eigenen Nation abzumachen, in welchem Maße ihre nationalen Kulturansprüche befriedigt werden oder nicht. Sobald man aber über diesen engeren Aufgabenkreis der Nation hinausgeht, ihr staatliche, insbesondere obrigkeitliche, Aufgaben und Zuständigkeiten zuweist, ist deren territoriale Organisation praktisch unabweislich. Damit entstehen sofort alle Schwierigkeiten der territorialen Regelung auf personaler Basis. Das heißt: Entweder es wird für die gemischt-nationalen Gebiete das Recht und der Einfluß der katastermäßig die Mehrheit bildenden Nation ausschlaggebend: dann ist das Nationalitätenproblem nicht gelöst, sondern parzelliert, wobei die Schwierigkeiten durchaus nicht vermindert werden dadurch, daß meist die Volksminderheit zur lokalen Mehrheit werden wird. Oder: es findet eine verhältnismäßige Verteilung des Einflusses der verschiedenen Nationen nach Maßgabe ihrer Kopfzahl statt: dann ist ein so ungeheuer kompliziertes organisatorisches Problem aufgerollt, daß, zumal ein vollständig gleiches kompliziertes System nationaler Rivalitäten nicht von ihm loszulösen ist, die rechtstechnischen Schwierigkeiten seiner Lösung ebenso klar, wie die Aussicht auf Erzielung nationaler Zufriedenheit zweifelhaft sein muß.

Das alles kann natürlich nicht die Bedeutung haben, daß das Territorialprinzip aus dem Funktionensystem der nationalen Selbstverwaltung a priori auszuschließen ist. Haben wir doch gerade gesehen, daß es eine rein praktische Frage ist, ob

man dies Prinzip entbehren kann oder nicht. Die Bedeutung der grundsätzlichen Abwägung ist vielmehr die: da dem Rechtsgedanken der Freiheit des nationalen Eigenlebens an sich nur das Prinzip des personalen Rechts entspricht, andererseits das Territorialprinzip, dessen Einschaltung praktisch durch die aus gewissen Folgerungen jenes Rechtsgedankens sich ergebenden Ansprüche politischen Einflusses notwendig werden könnte, sowohl dem eigentlichen Grundgedanken des nationalen (kulturellen, nichtpolitischen) Eigenlebens fremd ist, als auch in seiner organisatorischen Verwirklichung geradezu eine Gefährdung der Verwirklichung jenes Gedankens herbeiführen kann, so muß der rechtspolitische Leitgedanke der sein: möglichste Intensität des Schutzes des nationalen Eigenlebens, möglichst tiefgreifende und festgesicherte Freiheit des nationalen Kulturlebens in personalrechtlicher Verselbständigung; Extension auf echt politische Rechtsmacht, wie sie allein bei Einschaltung des Territorialprinzips ausführbar ist, nur soweit das zur praktischen Sicherung der intensiven nationalen Lebensfreiheit schlechterdings unentbehrlich ist. Vergessen wir nicht, was das vom Standpunkte unserer Untersuchung aus heißt: unentbehrlich nach den tatsächlich vorhandenen naturrechtlichen Auffassungen in Würdigung ihrer inneren rechtslogischen Haltbarkeit.

VIII.

Der naturrechtliche Gedanke der Berechtigung einer Extension des Rechts der Nationalitäten ist bisher in zwei Formen in die Erscheinung getreten. Man hat gedacht an eine Teilnahme der Nationalitäten unmittelbar an der staatlichen Willensbildung — einmal in der Legislative, zum andern in der Exekutive und Gerichtsbarkeit. Zwischen beiden wird scharf zu scheiden sein, denn es handelt sich dabei um Dinge, deren Problematik ganz verschieden gelagert ist.

a) In der Richtung des Gedankens einer rechtsorganisatorisch besonderen Beteiligung der Nationalitäten an der Legislative hat sich die österreichische Rechtspolitik bewegt, als sie 1906 sich entschloß, für Mähren die Nation als Faktor der politischen Macht des Volkes anzuerkennen in der Schaffung besonderer nationaler Kurien des Parlaments auf Grund personalrechtlich national getrennter Wahlen. In der Tat ist diese

Regelung anscheinend die nächstliegende Konsequenz aus dem Gedanken, die Nationen zu Faktoren des Staats, seiner Macht und seines Rechtes zu machen. So hat ein für die Studienkommission II der Haager Zentralorganisation für einen dauernden Frieden von dessen Vorsitzenden Professor Koht (Christiania) ausgearbeiteter „Avant-projet d'un traité relatif aux droits des minorités nationales" das Nationalkataster zur Grundlage der öffentlichen Wahlen machen wollen[31]). Freilich beweist das nicht viel für die Richtigkeit des Gedankens, denn dieses ganze avant-projet ist ausdrücklich unter dem Gesichtspunkt der Vorbildlichkeit des österreichischen Nationalitätenrechts entstanden. Umgekehrt ist dadurch der Gedanke diskreditiert und der Werbefähigkeit beraubt worden. Denn das österreichische Nationalitätenrecht ist nun einmal — ungeachtet seiner wertvollen Leistungen und obwohl die schwersten Mängel nicht in Österreich, sondern in Ungarn bestanden — durch seinen Erfolg als propagandistisches Beispiel politisch unmöglich geworden. Umgekehrt ist schon früher darauf hingewiesen worden[32]), daß gerade das Gebiet der politischen Wahlen das Ungeeignetste ist zur Anwendung des Personalprinzips im Nationalitätenrecht. Und Renner hat darauf hingewiesen, daß die Zuständigkeiten des Parlaments sich auf das Staatsganze beziehen und der Wähler hier sein Recht als Staatsbürger, nicht als Nationsgenosse ausübt: „hier sorgt er für seine materiellen Gemeinschaftsinteressen, nicht für seine kulturellen und nationellen Sonderinteressen"[33]). Aus dieser Erwägung ergibt sich ohne weiteres der Rechtsgedanke, daß eine Sonderung der Nationen bei der Wahl zur Volksvertretung der Natur der Dinge nicht entspricht. Ob man jedoch diesen naturrechtlichen Gesichtspunkt entscheidend sein lassen kann, ist eine weitere Frage. Denn, wenn tatsächlich eine national getrennte Wahl im Interesse der Zufriedenstellung der nationalen Minderheiten sich als sehr wünschenswert erweisen sollte, so ständen Bedenken des einheitlichen staatlichen Interesses dem zum mindesten nicht entgegen, vielleicht sogar im Einklang damit: würde nur innerhalb der Nation gewählt, so würde das sofort dahin führen, daß die Mandate nach den Gesichtspunkten der sozialen und wirtschaftlichen Interessen, also nach der allgemeinen Parteigruppierung, entstehen würden, die Stellung der nationalen Abgeordneten durch die Eingliederung in das allgemeine politische System der von ihnen vertretenen Wählerinteressen gar nicht in der Einseitigkeit rein nationaler (und

---

31) Näheres über diesen Entwurf siehe bei Rudolf Laun, Das Nationalitätenrecht als internationales Problem (Sonderabdruck aus der österreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht), 1917, 2—9.

32) Oppenheimer aaO. 97.

33) Renner aaO. 279.

geschlossener) Opposition befangen bleiben könnte. Es fehlt also nicht an Gründen dafür, die Wahlen auf Grundlage des Katasters national getrennt vorzunehmen. Ebensowenig an Gründen dagegen. Welche schwerwiegender sind, wird sich kaum allgemeingültig entscheiden lassen. Es wird da ganz auf die Verhältnisse des einzelnen Landes ankommen. Internationale Grundätze in diesem Punkte vorzuschlagen, muß daher meines Erachtens abgelehnt werden[34]). Wie es mit der Regelung im deutschen Staatsrecht zu halten sein würde, ist aus den angegebenen Gründen eine rein praktisch-politische Frage, die hier nicht zu entscheiden ist: erzielt der Staat durch die nationale Trennung der Wahlen Gewinn an Frieden zwischen den Nationen, so mag er sie vornehmen; das Staatsinteresse wird eine Schädigung nicht erfahren. Für die Aufgabe vorliegender Untersuchung ist nur von Bedeutung, daß mit der Möglichkeit zu rechnen ist[35]), die Funktion des Katasters auszudehnen auf die Abgrenzung der politischen Wählerschaft. Das würde dann, wie gesagt, eine stärkere Berührung des staatlichen Gesamtinteresses bedeuten, und dadurch stärkere Garantien für dieses (insbesondere gegenüber den Gefahren der Bestimmung der Nationszugehörigkeit durch freie Option) nötig machen.

b) Viel lebenswichtiger für die Nationalitäten sowohl als für den Staat ist m. E. die zweite Frage: Teilnahme kraft besonderer Rechtsorganisation an der staatlichen Verwaltung und Rechtsprechung. Wir haben geglaubt, es als ein Phänomen der politischen Realität ansehen zu müssen[36]), daß die an sich rein auf dem Gebiet des kulturellen Eigenlebens der Nation liegende Forderung der Freiheit der Sprache rechtsgedanklich unmittelbar zu der Forderung führt, mit den Staatsbehörden in der eigenen Sprache verkehren zu können, praktisch aber aus dem realen psychologischen Gehalt des Strebens nach „nationaler Autonomie“ die weitere Forderung im Gefolge hat, von Nationsgenossen verwaltet und gerichtet zu werden. Wir haben auch schon gesehen, daß selbst diese Forderung bereits grundsätzlich von der Frankfurter und der Kremsierer Verfassung als berechtigt anerkannt war[37]). Will man aber die Möglichkeit ihrer Erfüllung ins Auge fassen, so zeigt sich sofort, daß

[34]) So ist in der Beratung der Studienkommission II der „Organisation centrale“ denn auch die dahingehende Bestimmung fallen gelassen worden; vgl. Laun in dem oben S. 31 Anm. 31 angegebenen Aufsatz S. 8f.

[35]) Auch Bernatzik aaO. 76ff. und Oppenheimer aaO. 97 erheben keine Bedenken gegen diese Möglichkeit, Bernatzik scheint sogar hier eine selbstverständliche Notwendigkeit aus dem Gedanken der nationalen Autonomie anzunehmen.

[36]) Vgl. oben S. 15f.

[37]) Vgl. oben S. 14f.

praktisch daran heute schon eine weitere geknüpft ist. Weil das ganze Nationalitätenproblem heute sein ganzes Schwergewicht hat in dem psychologischen Moment der ungeheuren Gereiztheit des — ob berechtigten oder unberechtigten — Mißtrauens der nationalen Minderheiten, wäre diesen jetzt nicht Genüge getan, wenn der Staat ihnen Nationsgenossen als Beamte hinsetzte. Diese würden ihnen immer als Renegaten oder Konzessionsschulzen oder gar nur „Zweck"-Nationale verdächtig bleiben. Das Gefühl wirklicher Berechtigung werden die nationalen Minoritäten erst haben, wenn sie selbst Einfluß auf die Besetzung staatlicher Ämter mit Nationsgenossen haben. Was sie wollen ist, wie Renner sagt, Teilnahme an der staatlichen Amtshoheit[38]). Das verstehen sie unter Autonomie, und der Wiener Staatsrechtslehrer Bernatzik hat schon 1910 diese Auffassung als objektiv richtig angesehen: „Zur vollen Autonomie gehört allerdings noch . . . Wahl der Richter oder Beamten durch die eigene Nationalität[39])." Eine Regelung des Nationalitätenrechts, die nicht auf halbem Wege stehenbleiben will, wird also nicht darum herumkommen können, den nationalen Minoritäten einen Einfluß auf die Besetzung der Ämter einzuräumen. Wie dieser zu gestalten sein wird und welche Organe (für niedere und mittlere Ämter etwa die entsprechenden oder nächsthöheren Beschlußorgane der nationalen Selbstverwaltung, für die höheren das Nationalparlament [Nationalrat] oder — bei Einführung national getrennter Wahlen — die nationale Kurie des Parlaments) ist hier nicht zu untersuchen. Wichtig für uns ist es nur, —— dieses Vorschlagsrecht in den ganzen staatlichen Apparat eingreifen müßte und schon deshalb das staatliche Gesamtinteresse sehr nahe berührt, weiter aber, daß eine Regelung dieses ganzen Vorschlagsrechts nur im Anschluß an die staatliche Organisation möglich sein wird, also nur in den bestehenden Verwaltungs- oder Gerichtsbezirken, d. h. auf territorialer Basis vorgenommen werden kann.

Damit ist praktisch sofort ein weiteres Problem des rein staatlichen Interesses gegeben. Ein solches Vorschlagsrecht kann immer nur gegeben werden im Verhältnis der numerischen Stärke der Minderheitsnation zu dem Hauptvolk. Deshalb ist eine derartige Regelung überhaupt nur da möglich, wo in einem staatlichen Bezirk die zu schützende Minderheitsnation ein gewisses prozentuales Minimum der Bevölkerung ausmacht. Um-

---

[38]) Renner aaO. 143 ff., auch 152: „Was die Nationen auch in dem Kleinsten ihrer Forderungen wollen, ist immer nur der Staat. Sie wollen und sie brauchen seine Hoheitsrechte. Sie verlangen in der Form dieser oder jener Anstellung, dieser oder jener Sprachenrechtsklausel Anteil an der staatlichen Amtshoheit, und das ist nützlich zu wissen."

[39]) Bernatzik aaO. 72.

gekehrt wird der Einfluß der Minderheitsnation in den Bezirken schlechthin entscheidend sein müssen, wo das staatliche Hauptvolk nicht über ein solches Minimum hinauskommt. Man wird also für das den Minderheitsnationen zu gewährende Vorschlagsrecht drei Arten von Bezirken unterscheiden müssen: 1. solche, die rechtlich als geschlossenes Siedlungsgebiet des staatlichen Hauptvolkes anzusehen sind (etwa, wo die Minderheitsnation unter 25 % der Gesamtbevölkerung bleibt); hier bleibt die Minderheitsnation ganz ohne Einfluß auf die Besetzung der Staatsämter, 2. solche rechtlich, die als geschlossenes Siedlungsgebiet der Minderheitsnation anzusehen sind (wo das Hauptvolk unter 25 % der Bevölkerungszahl bleibt); hier haben sie Vorschlagsrecht für alle Stellen, 3. die übrigen Gebiete, die als echt gemischt-nationale zu behandeln sind; hier haben sie nach dem Verhältnis ihrer tatsächlichen Bevölkerungsstärke ein Vorschlagsrecht[40]). (Ob hier nicht etwa dem Hauptvolk ebenfalls ein Vorschlagsrecht einzuräumen wäre, ist für unser Problem gleichgültig.)

Dieser Minoritätenschutz durch Vorschlagsrecht kann demnach sehr wohl dahin führen, daß in gewissen Gebieten der Staat sehr stark in der Ausübung seiner allgemeinen Zuständigkeit beschränkt und sein Hauptvolk je nachdem sehr viel schlechter gestellt sein kann als die Minderheitsnation. Die hier ungeheuer wichtige Frage, welche Art Bezirke für die gedachte Abmessung in Betracht kommen (Lokalbezirke, wie die preußischen Kreise etwa, oder mittlere Bezirke, wie die preußischen Regierungsbezirke), eine Frage, von der es abhängt, wie groß die absolute Zahl der politisch nicht berechtigten Zugehörigen der Minderheitsnation oder der nicht unter der absolut einflußlosen Betätigung ihres nationalen Staates stehenden Angehörigen des Hauptvolks sein kann, ist hier nicht zu beantworten. Aber sie bedarf der Beachtung[41]), um die Erkenntnis zu verstärken, wie außerordentlich stark die gesamtstaatlichen Interessen in Berührung gezogen werden, wenn das territoriale Prinzip aus der Regelung des Nationalitätenrechts ausgeschaltet werden kann. Nun kann aber, wie wir fanden, das Vorschlagsrecht und damit das Territorialprinzip praktisch aus der Regelung des Nationalitätenrechts nicht ausgeschaltet werden, also auch die Funktion des Nationalkatasters nicht ausschließlich auf ein personales Nationalitätenrecht abgestellt werden. Daher ist aus den oben dargelegten Gründen die einfache Option als bestimmend für die Anlage des Katasters nicht brauchbar, sondern es bedarf einer Ergänzung durch besondere

---

[40]) Auf Ähnliches kommen auch die Ausführungen Renners aaO. 142 hinaus.

[41]) Dazu besonders Renner aaO. 153 ff.

Institutionen zum Schutz des staatlichen Gesamtinteresses gegen ihren schädigenden Mißbrauch. Nicht, um die Freiheit des Eigenlebens der Nationalitäten zu schmälern, sondern weil gerade deren Schutz ein Hinübergreifen der nationalen Rechte aus dem unmittelbar von ihr allein geforderten Kreise der sozialen Selbstverwaltung auf kulturellem Gebiet in den Kreis des eigenen Gebietes des Staates, der Jurisdiktion (wie es heute noch das Völkerrecht nennt) zu gestatten gebietet. Die in die Staatlichkeit hineingreifende Nationalität verstrickt sich notwendig mit dem *interesse status publici,* das seinem Wesen nach auf seine Eigen- und daher Höchstautorität nicht verzichten kann.

IX.

Fassen wir zusammen, so haben sich uns als rechtsgedankliche Grundsätze eines Schutzes der nationalen Minderheiten folgende herausgestellt:

I. „Jede Nation hat einen natürlichen Anspruch darauf, geschützt zu werden[42]).

II. Die staatliche Rechtsordnung muß daher jeder Nation das Recht zur Erhaltung und Pflege ihres Eigenlebens gewährleisten[43]).

1. Zur Sicherung der kulturellen Autonomie der nationalen Minderheiten ist diesen die Möglichkeit zu geben, im Rahmen einer die staatlichen Interessen berücksichtigenden gesetzlichen Regelung sich als Personalkörperschaften (juristische Personen des Staats- und Zivilrechts) zu organisieren[44]). Zur Selbst-

[42]) So Bluntschli, vgl. oben Anm. 19.

[43]) Vgl. dazu die Formulierungen der Frankfurter und der Kremsierer Verfassung oben und den Entwurf von Christiania (Laun aaO. 8): „. . . à laisser à chaque race, faisant partie de leur population, la liberté de maintenir et de cultiver sa nationalité et sa langue."

[44]) Vgl. oben S. 15 und den Entwurf von Christiania: „. . . à garantir à toute minorité nationale la liberté d'organiser en propre son culte et son église indépendamment de l'état; mais sous réserve des lois établies etc." — „À toute minorité nationale distingué par sa langue ou par sa confession réligieuse l'état doit garantir l'instruction nationale. À la condition qu'elle compte une nombre d'élèves auffisant, une telle minorité pour organiser les progrès écoles; cette règle s'applique aussi bien aux écoles primaire et sécondaires qu'aux lycées et universités." — „Les minoritées nationales qui organisent en propre leurs églises ou leurs écoles, doivent être libres d'élire dans ce but, une représentation particulière et de prélever des impôts pour le maintien de ces institutions."

verwaltung ihres Kultus und Schulwesens, insbesondere mit der Zuständigkeit, durch öffentlich-rechtliche Umlagen die Verwaltungskosten von den Nationsgenossen zu erheben.

2. In gesetzlich als gemischt-nationale oder geschlossene Siedlungsgebiete der nationalen Minderheit festgestellten staatlichen Bezirken ist jenen ein Vorschlagsrecht für die Besetzung der staatlichen Ämter in Verwaltung, Selbstverwaltung und Gerichtsbarkeit nach dem Maße des Zahlenverhältnisses ihrer Angehörigen zur Gesamtbevölkerung des Bezirks[45]) einzuräumen.

3. Für die politischen Wahlen in den zu 2 angegebenen Bezirken sind die Minderheitsnationen als besondere Wahlkörper in der Organisation ihrer kulturellen Autonomie auszugestalten. Dasselbe kann für die Wahlen zum Parlament im ganzen Lande[46]) geschehen.

III. Zur Durchführung dieses Nationalitätenrechts ist der Personalbestand der Minherheitsnationen durch Eintragung aller Nationsangehörigen in öffentliche und öffentlichen Glauben genießende Bücher festzustellen: Nationalbuch (Nationalkataster, -matrikel).

IV. Die Anlegung des Nationalbuches muß nach folgenden Rechtsgrundsätzen geregelt sein.

1. Aus dem Prinzip des Grundrechts der Menschen auf Selbstbestimmung hat jeder Staatsbürger aus dem Bewußtsein der Zugehörigkeit zur Nation einen Anspruch, in die Organisation ihrer Kulturgemeinschaft aufgenommen zu werden: individuelles nationales Selbstbestimmungsrecht.

2. Aus dem Prinzip des Grundrechts der Nation als soziale Gemeinschaft ihr Eigenleben autonom zu bestimmen, gebührt der Nation selbst die Entscheidung darüber, wer als ihr zugehörig anzuerkennen ist: kollektives Selbstbestimmungsrecht.

3. Der Staat hat einen Anspruch, die Interessen der Volksgesamtheit gegenüber einem Mißbrauch des individuellen nationalen Selbstbestimmungsrechts geltend zu machen: politisches Selbstbestimmungsrecht des Volkes.

Es sind ganz allgemeine Grundsätze, die wir aufgestellt haben. Sie werden in vielen Punkten und von vielen Seiten anfechtbar sein. Das tut der Bedeutung der Gedankengänge, die uns zu ihnen geführt haben, keinen Abbruch. Denn wenn wir aus ihnen dazu gelangt sind, diese formalen Grundsätze aufzustellen, so ist das nicht geschehen, um damit auf Lösungen hinzuweisen, die die richtigsten zu sein beanspruchen. Ich habe nicht Thesen aufstellen und sie beweisen wollen, sondern ich habe nur die Thesen angegeben, um damit zu beweisen,

---

[45]) Vgl. oben S. 17.
[46]) Vgl. oben S. 29.

worauf es in der Sache ankommt: daß es möglich ist, aus rein rechtsgedanklicher Wertung der realen sozialen Tatsachen und Strebungen zu Erkenntnis von Zielen und Wegen zu kommen, die fester gefügt, die sicherer und zuverlässiger sind, als die Notbrücken aus den subtilsten Berechnungen der nächsten kleinen Vorteile und Nachteile der Politik. Denn das wichtigste ist, daß sie getragen sind von einem Geist, der immer stärker im Sehnen der Menschheit erkennbar wird: nicht um oder für staatliche Macht zu kämpfen, sondern Lebenswerte zu schaffen in Arbeitsgemeinschaften, die getragen sind von dem Recht, das die schaffenden Menschen selbst sich bilden aus den genossenschaftlichen Bedürfnissen ihrer sozialen Position und Funktion heraus; das sie finden aus ihrem inneren Rechtsbewußtsein. Es ist das jenes Recht, das die Genossen sozialer Lage verbindet im Staat und zwischen den Staaten; ein Recht, über dem als Hüter steht die ordnende Macht des Staates und als letzte Krönung die Rechtsmacht eines wahren Völkerbundes, der die Staaten zusammenfaßt und das Recht wahrt über den zusammenwachsenden, sich selbst verwaltenden Gemeinschaften des sozialen Lebens. Das wäre dann eine Ordnung nach der uralten deutschen Rechtsidee, wie sie den Denkern der größten Zeit Deutschlands vor hundert Jahren vorgeschwebt hat, wo alles frei sich bewegt und regt in einer einigen vom Leben selbst geschaffenen, alles Leben tragenden Gesetzlichkeit.

Nur Anregungen zum Nachdenken über unsere Frage und ihr Zusammenhängen mit den allgemeinen Fragen unserer Zeit konnte und wollte ich hier geben. Man kann nicht bescheidener über die Berechtigung und Zielsicherheit dieser Anregungen selbst denken, als ich es tue. Wenn ich trotzdem mit ihnen hervortrat, geschah das nur, weil mir die Aufgabe des Nachdenkens über die grundsätzlichen Fragen, die in den so praktischen Problemen stecken, unendlich wichtig scheinen. Denn es sind Fragen der Gerechtigkeit. Und . . . „Gerechtigkeit (sagt Schiller) heißt der kunstvolle Bau des Weltgebäudes / Wo alles Eines, Eines alles hält / Wo mit dem Einen alles steht und fällt.“

ANHANG.

Das Nationalbuch (Nationalkataster).

Das rechtstechnische Problem des Rechts der nationalen Minderheit ist ihre Verselbständigung als Personalbürgschaften. Seine Lösung ist vollständig abhängig von der Möglichkeit einer Aussonderung der Mitglieder der Minderheit aus dem übrigen Volkskörper. Diese Möglichkeit kann nur, wie unsere Erörterung des materiellen Rechtsproblems zu zeigen versuchte, gefunden werden durch das Mittel einer rechtstechnischen Publizität der Nationszugehörigkeit, also ihre Buchung, Registrierung, Katastrierung oder Immatrikulierung. Deren Vornahme ist daher grundlegend für die Lösung des Nationalitätenproblems. Eine rechtsgedanklich einwandsfreie und praktische Form für sie zu finden, ist, wie wir erkannten, nicht ohne Schwierigkeit. Doch sind diese Schwierigkeiten gerade bei klarem Festhalten an den grundlegenden Rechtsgedanken mit Sicherheit zu überwinden. Es sei hier versucht, das Entscheidende kurz zusammenzustellen.

Unsere allgemeine Untersuchung hat folgendes ergeben.

Der rechtserhebliche Wille der Nationszugehörigkeit kann nur dem einzelnen sich als Nationsgenossen fühlenden Menschen zugesprochen werden aus seinem individuellen sozialen Selbstbestimmungsrecht. Die Entscheidung muß bei der Nation liegen als Folge ihres kollektiven Selbstbestimmungsrechts. Dem Staat muß aber ein Einspruchsrecht aus dem Gemeininteresse des Staatsvolks gegeben sein als Folge des politischen Selbstbestimmungsrechts des Volkes. Welche Folgerungen ergeben sich daraus im einzelnen?

Zweifellos ist, daß zunächst bestimmend sein muß die Option des einzelnen und danach die der Nation als Kollektivität. Wie beides sich ausgleicht, ist innernationale Frage und dem Willen der Nationalität zu überlassen.

Hingegen bedarf es der rechtlichen Regelung, wie weit das Staatsinteresse gegenüber der Option geltend gemacht werden kann. Auch hier hatten wir schon Anhaltspunkte gefunden.

1. Die erste Anlegung des Nationalkatasters fällt mit seiner ersten Funktion zusammen, der Bestandsfeststellung der am nationalen Recht Beteiligten. Wer seine Eintragung in das Kataster erwirkt, weiß nichts, als daß er nun an allen Rechten und Pflichten der Nation teil hat. Was das an Gewinn von Vorteilen und Aufbürdung von Lasten bedeutet, läßt sich schlechterdings nicht übersehen. Durch diese Ungewißheit der Folgen der Option wird praktisch die Gefahr nahezu völlig aufgehoben, daß zum Schaden der nationalen Mehrheit oder der Minderheit bloße „Mitläufer“ der Minderheit beitreten werden. Und ebenso ist die Gefahr paralysiert, die bei Option in kleineren Bezirken sehr wohl denkbar wäre, daß Leute optieren, um innerhalb der Nation einen sie beeinträchtigenden Einfluß ausüben zu können.

2. So ist es eine mittelbare, aber notwendige Folge der reinen Durchführung des Personalitätsprinzips im Nationalitätenrecht, daß die Option als Grundlage für die Anlage des Nationalkatasters grundsätzlich rechtstechnisch unbedenklich ist. Eine ganz andere Frage ist, ob nicht die Option an sich, die Abstellung der Bestimmung der Nationalität auf den Willen des einzelnen, gewisser ergänzender Rechtseinrichtungen bedarf, da sie rechtsgedanklich immer nur als ein Notbehelf angesehen werden kann. Von der rechtsideellen Bedeutung und Aufgabe solcher Einrichtungen ist schon oben gesprochen worden, und die daraus entspringenden rechtstechnischen Fragen werden noch in ihrem Zusammenhange zu erörtern sein[47]). Zunächst kommt es nur auf das Grundsätzliche an: die Option ist brauchbar bei reiner Durchführung des Personalitätsprinzips als Grundlage der nationalen Kulturautonomie.

3. Damit ist nun aber noch gar nichts weiteres gewonnen als ein ganz bedingtes Urteil: wenn die Funktion des Nationalkatasters nur darin besteht, die Grundlage abzugeben für die Durchführung eines die nationale Kulturautonomie nach Personalprinzip schaffenden Nationalitätenrechts, dann ist für seine Anlage die — mit gewissen Kautelen umgebene — Option das geeignete rechtstechnische Mittel. Ein brauchbares Urteil ist daher erst zu gewinnen aus der Beantwortung der Frage, wie es mit jener Bedingung steht. Praktisch politisch sind darin zwei ganz verschiedene, aber praktisch eng verschlungene Fragen enthalten: kann das Nationalitätenrecht überhaupt nach dem reinen Personalitätsprinzip geregelt werden, und kann

---

[47]) Vgl. oben S. 22, unten S. 40.

sich die Regelung auf die Gewährung kultureller Autonomie beschränken, oder muß den Nationen nicht auch dann eine politische Organstellung im Staat eingeräumt werden. Für die Frage der Option bedeutet beides dasselbe; denn, wie oben festgestellt wurde, die Notwendigkeit einer auch territorialen Regelung könne sich nur ergeben als Folgerung der Notwendigkeit, den Nationen in rein politischen Dingen Einfluß zu geben. In beiden Fällen entsteht also die Frage, ob die durch derartige Regelung stärker berührten staatlichen Gesamtinteressen nicht eines weiteren Schutzes bedürfen gegen die aus der Option an sich möglichen Verschiebungen des Einflusses der Nationen. Unsere Untersuchung ist nun aber zu dem Ergebnis gekommen, daß jene Regelung nicht abzuweisen ist. Wir müssen also Sicherungen gegen die Gefahren eines Optionsmißbrauchs als notwendig ansehen. Ob solche Sicherungen beschränkt bleiben können und müssen auf die besonderen Fälle, die sie unmittelbar nötig machen, also für die Katasteranlegung in den echten national-gemischten Bezirken und den geschlossenen Siedlungsgebieten der nationalen Minderheit, kann erst untersucht werden, wenn die Art jener Sicherungen festgestellt ist.

4. Eine Sicherung gegen Mißbrauch der Optionsfreiheit könnte zunächst darin gesucht werden, daß man den Inhalt der Optionserklärung konkreter gestaltet und statt des bloßen Bekenntnisses der Nationalität dasjenige zu einem tatsächlichen äußerlich wahrnehmbaren Zustand verlangt. Als solcher kann nun aber, wie oben dargelegt[48]), kein anderer in Betracht kommen als die Sprache, und auch diese wurde als ungeeignetes Feststellungsmittel erkannt: entweder das Bekenntnis zu einer Sprache bleibt von jeder Nachprüfung frei, dann ist es in der Tat nichts anderes als ein ganz zwecklos und unwürdig verstecktes Bekenntnis zur Nation selbst[49]). Oder aber es ist einer Nachprüfung unterstellt, dann bietet diese rechtstechnisch ungeheure und gefährliche Schwierigkeiten; legt man die Aufgabe in die Hände rein staatlicher Behörden, so sind Möglichkeiten der Schikane denkbar, und das Mißtrauen der nationalen Minderheiten wird in allen diesen Möglichkeiten sofort Wirklichkeit sehen; legt man sie aber in die Hände einer nur auf Vermeidung nationaler Unstimmigkeiten bedachten ad hoc organisierten, etwa einer richterlichen, Behörde, so wird diese praktisch einfach auf Nachprüfung verzichten, um nicht in Zweifelsfällen, die in Wirklichkeit alle Fälle sein werden, ungerecht zu entscheiden[50]). Dies Mittel ist also unbrauchbar.

---

[48]) Vgl. daher besonders die Ausführungen Renners zu dieser Frage: Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen I, 153 ff.

[49]) Vgl. oben S. 21.

[50]) Vgl. oben S. 30.

Trotzdem weist es den Weg auf ein Mittel, das brauchbar und m. E. nicht entbehrlich ist.

a) Die Einmütigkeit der neueren politischen und Rechtswissenschaft für das Prinzip der freien nationalen Option beruht nur darauf, daß es praktisch so außerordentlich schwierig ist, wie die Sprache als Kennzeichen der Nationalität angesehen werden kann: ob als Umgangs-, Haus-, Familien- und Muttersprache. Daß die Sprache an sich ein Wesensmoment der Nationalität ist, ist nie bezweifelt worden. Beruht doch darauf die ganze Idee der nationalen Autonomie, deren Kernpunkt die Freiheit der Sprache ist. Sie ist das Minimum dessen, was die Nationalitäten verlangen. Da ist es dann aber geradezu widersinnig, jemandem einen Anspruch auf Zugehörigkeit zur nationalen Kulturgemeinschaft zu geben, der überhaupt nicht die Fähigkeit besitzt, sich mit deren Genossen in ihrer Sprache zu unterhalten. Wenn die nationale Option — wie oben gesagt — nicht zu einem Sport und zu einem Betätigungsfeld für politische Schiebungen werden soll, muß also zum mindesten ihre Ausübung ausgeschlossen sein für Personen, die durch völlige Sprachfremdheit ganz offenbar außerhalb der nationalen Kulturgemeinschaft stehen. Ein rechtlich schutzbedürftiges Interesse der nationalen Bedürfnisse solcher Personen kann nicht erkannt werden. Ebensowenig aber ein Bedürfnis der Nation auf Eingliederung solcher Personen. Es ist wohl denkbar, daß jemand die Sprache der Nation, der er sich zugehörig fühlt, nicht als Muttersprache mitbekommen hat, auch nicht als Familiensprache an sie gewöhnt ist, selbst nicht als Verkehrssprache sie gelernt hat. Aber es ist dann nicht einzusehen, welches vom Staate anzuerkennende Rechtsinteresse an seiner äußeren Zugehörigkeit zur nationalen „Kulturgemeinschaft“ bestehen sollte, solange er selbst nicht die kulturelle Gemeinschaft sich durch Erlernung der Sprache zugänglich macht. Es erscheint daher berechtigt, ohne das Prinzip der Optionsfreiheit selbst anzutasten, gegen seinen Mißbrauch durch in national-kultureller Hinsicht indifferente Personen in der Weise Sicherung zu schaffen, daß der Staat der Aufnahme solcher Personen in das Kataster, die die nationale Sprache nicht in einem gewissen, gesetzlich zu bestimmenden Grade beherrschen, etwa ausreichend für den Verkehr ihres sozialen Kreises und das Lesen entsprechender Schrift- und Druckstücke.

b) Diese eine Sicherung wird jedoch praktisch nicht genügen, denn sie wird nur in vereinzelten Fällen sich handhaben lassen. Auch trifft sie rechtstechnisch nur eine Gruppe von Fällen, in der der Mißbrauch der Option evident ist. Daneben stehen alle die Fälle, in denen besondere Tatbestände erst die Option als mißbräuchlich erscheinen lassen. Es sind im

wesentlichen die Erscheinungen, die das Rechtsleben bei Willenserklärungen überhaupt als mit der Natur der Sache rechtlich nicht vereinbar ansieht: Irrtum, Betrug, Zwang.

c) Für diese Tatbestände wird es sich zunächst auch darum handeln, dem Staate rechtliche Handhaben zu geben, sie durch eine unabhängige Instanz festzustellen und die Wirkungen der Option aufheben zu lassen. Praktisch wird das jedoch wohl nicht genügen da, wo es sich um Einwirkungen auf den Optierenden handelt, die als grundsätzliche Verstöße gegen die rechtliche Ordnung des Nationalitätenrechts zu beurteilen sind und sich daher als echte Rechtsbrüche darstellen, wie sie ganz allgemein vom Staate mit den Mitteln des Strafrechts zu bekämpfen sind. Es wäre also etwa mit Strafe zu bedrohen: wer einen anderen durch Vorspiegelung falscher Tatsachen, durch Bestechung, durch Bedrohung mit Gewalt, Verbrechen oder wirtschaftlichen Nachteilen zu einer nationalen Option veranlaßt oder ihn daran hindert[51]). Für alle diese Fälle, sowie den des Irrtums, wären natürlich auch dem Optanten und, soweit es sich um Verhinderung handelt, der betroffenen Nation Anfechtungsrechte zu geben. Doch werden diese verschiedenen Kautelen auch gegen rechtswidrige Absichten des Optanten sich richten müssen. Strafrechtlich dürfte hier wohl nur einem Tatbestande beizukommen sein: der Annahme von Vermögensvorteilen für die Option[52]). Ein Strafgesetz gegen schikanöse Ausübung des Optionsrechts würde nur unerfreuliche Wirkungen zeitigen. Verwaltungsrechtlicher Schutz dagegen ist natürlich grundsätzlich ebenso bedenklich; doch ist die Frage — deren Erörterung uns zu weit führen würde —, ob hier nicht durch genaue einschränkende Bestimmungen diese Bedenken gehoben werden könnten.

Es kommt auf die Einzelheiten der Ausgestaltung aller dieser Schutzmaßregeln gegen den Mißbrauch der freien Option — deren institutionelle Seite noch zu kennzeichnen sein wird — hier nicht an. Es genügt, überblickend zu sehen, daß, soweit Sicherungen nötig sind, diese sehr wohl einführbar sein werden. Und damit sind wir wieder auf die Frage zurückgekommen, die diese letzten Betrachtungen nötig gemacht hatte: wie weit sind Sicherungen nötig?

5. Die Beurteilung dieser Frage hat sich so ergeben: 1. Bleibt die Funktion des Katasters darauf beschränkt, die

---

51) Ähnlich schon Bernatzik aaO. 85.

52) Freilich entsteht hier die Schwierigkeit, daß dann gerechterweise der durch Bestechung herbeigeführte Verzicht auf Option ebenso behandelt werden müßte, was rechtslogisch wieder seine Bedenken hat, wenn nicht eine Pflicht der Option statuiert wird; diese entspricht aber doch nicht der Natur der Dinge und würde praktisch zu unüberwindbaren Schwierigkeiten führen.

Grundlage zu bilden einer ausschließlich kulturellen nationalen Autonomie, so können Sicherungen für das Staatsinteresse entbehrlich erscheinen. 2. Erstreckt sie sich aber darauf, die Grundlage eines national getrennten politischen Wahlrechts zu sein, so bedarf sie solcher Sicherungen. 3. Sie bedarf dieser aber auch dann, wenn das Kataster bestimmend ist für territorialrechtlich in national-gemischten oder national-geschlossenen Bezirken der Nationen zu gewährenden Anteil an der staatlichen Amtshoheit.

Daraus folgt nun in Anwendung unserer letzten Untersuchungen: im Falle 2 muß das Optionsrecht mit Kautelen gegen Mißbrauch ganz allgemein versehen werden; im Falle 3 muß das wenigstens für diese Bezirke geschehen. Nun ist es nicht zweifellos, ob der Fall 2 — national getrennte Wahlen — als angebrachte und daher durchzuführende Lösung angesprochen werden darf[53]). Die Regelung des Falles 3 hingegen ist meines Erachtens als unvermeidlich anzusehen[54]). Denn auch wenn das nationale Vorschlagsrecht zu vermeiden wäre: die Forderung verhältnismäßiger Besetzung der Ämter mit Nationsgenossen wird nicht mehr umgangen werden können; die Berührung des Staatsinteresses würde also nur quantitativ gemindert, ändert sich aber nicht der Art nach. Sind deshalb jedenfalls für die in Rede stehenden Bezirke Sicherungen gegen Mißbrauch des Optionsrechts nicht entbehrlich, so fragt es sich: können und sollen sie hierauf beschränkt werden, oder sollen sie einheitlich für die gesamte Anlage des Katasters in Anwendung gebracht werden?

Gegen ein bezirksweise verschiedenes Recht der Katasteranlegung sprechen ebensoviel schwerwiegende Gründe wie positiv für eine gleichmäßige Regelung. Zunächst schon würde die Verschiedenartigkeit der Anlegung enorme organisatorische Komplikationen herbeiführen können. Sodann würden die stärkeren Sicherungen für einzelne Bezirke in dem Mißtrauen der nationalen Minderheiten die Vorstellung einer ganz besonderen Knebelung in den übrigen Bezirken erregen, während bei überall gleicher Regelung sie aus der praktischen Anwendung erkennen würden, daß durch jene Sicherungen ihnen keinerlei berechtigtes Interesse gefährdet ist. In der Tat — das ist die positive Seite — ist die allgemeine Einführung der angedeuteten Sicherungen für das Recht der Nationen keinerlei Beeinträchtigung. Umgekehrt diese Sicherungen bilden ein einheitliches System, das in gleicher Weise wie den Interessen des Staats denen der Minder-

---

53) Vgl. oben S. 23.

54) Vgl. oben S. 29.

heitsnationen und den sich ihnen zuwendenden Optanten Rechtsschutz gewährt.

Das Ergebnis ist demnach: es ist eine einheitliche Regelung des Rechts der Katasteranlegung zu befürworten auf der Basis freien Optionsrechtes, verbunden mit verwaltungs- und strafrechtlichen Kautelen zum Schutz der Interessen des Staates, der Nation und des Optanten.

In der Zusammenfassung der so gefundenen Beurteilungsmomente über Anlegung eines Nationalkatasters ist für deren rechtstechnische Einrichtung ohne weiteres der Grundriß eines Systems von Rechtsgrundsätzen gegeben, durch deren Mittel dann auch sofort das ihrer Verwirklichung dienende System von Rechtsinstitutionen.

Die Rechtsgrundsätze sind diese: a) Die Eintragung einer Person erfolgt auf Grund der Anerkennung der Nation, daß diese Person ihr zugehört. — b) Diese Anerkennung ist auszusprechen auf Grund des Antrags der Person, die sich zu der betr. Nationalität bekennt. Sie kann nur verweigert werden aus besonderen gesetzlich genau zu bestimmenden Gründen offensichtlichen Mißbrauchs. — c) Der Staat hat ein gesetzlich zu umschreibendes Einspruchsrecht gegen die Eintragung, wenn der Antrag durch rechtswidrige Beeinflussung veranlaßt ist, wie durch Täuschung, Bestechung und Bedrohung aller Art. — d) Der Antragsteller hat ein gesetzlich zu umschreibendes Anfechtungsrecht gegen die Versagung der Anerkennung seiner Nationszugehörigkeit. — e) Über den staatlichen Einspruch und die Anfechtung der Optanten entscheiden unabhängige Rechtsbehörden. — f) Der Staat wird zum Schutze des Friedens zwischen den Nationen rechtswidrige Beeinflussungen der Option durch Täuschung, Bedrohung und Bestechung unter Strafgesetz stellen.

Das auf diesen Grundsätzen aufzubauende rechtsinstitutionelle System kann natürlich aus Gründen der Rechtstechnik verschieden gedacht werden. Jeder Entwurf kann daher nur als Bespiel verstanden werden.

Hier das Beispiel einer Nationalbuchordnung, wie es sich mir als Folge der allgemeinen Rechtsgrundsätze darstellt:

I. Das Nationalbuch ist zu führen von den mit den Aufgaben der Volkszählung betrauten Behörden oder den Standesämtern.

II. Die Eintragung einer Person erfolgt auf Grund der Anerkennung der örtlich zuständigen Mittelinstanz der nationalen Selbstverwaltung, daß die betreffende Person Nationsgenosse ist.

[Bei der ersten Anlegung des Nationalbuches fällt dieser Ausspruch weg; die Eintragung erfolgt unmittelbar auf Antrag

des sich zur Nation Bekennenden; dafür wird dann innerhalb einer gesetzlich bestimmten Frist nach Abschluß der Anlegung den nationalen Organen ein Einspruchsrecht nach Maßgabe von Ziff. IV, 2d zu geben sein.]

III. Die Anerkennung muß jedem Staatsbürger gewährt werden, die sie beantragt, es sei denn, daß sein Antrag als offenbarer Mißbrauch des Optionsrechtes zuungunsten der Nation anzusehen ist. Als offenbarer Mißbrauch sind nur anzusehen alle Tatbestände, die ein Klagerecht gegen die Eintragung begründen außer dem Irrtum des Antragstellers (IV, 2a und b).

IV. Die Versagung der Anerkennung sowohl wie die Eintragung kann angefochten werden im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens. In letzter Instanz soll an Stelle des obersten Verwaltungsgerichtshofs eine besondere Kammer (Nationalschiedsgericht) treten, die gleichmäßig aus Richtern und höheren Verwaltungsbeamten des Hauptvolks und der betroffenen nationalen Minderheit zu bilden wäre.

Die Klage kann erhoben werden

1. gegen die Versagung der Anerkennung durch den Antragsteller, wenn
   a) die Versagung aus nicht gesetzmäßigen Gründen erfolgt ist,
   b) die Gründe der Ablehnung in den Tatsachen keine Unterlage haben;
2. gegen die Eintragung
   a) vom Antragsteller und der zuständigen staatlichen Behörde (Verwaltungs-Mittel-Instanz oder Staatsanwalt), wenn der Optant zur Stellung seines Antrags veranlaßt worden ist
      α) durch Täuschung über die Bedeutung der Erklärung (Notwendigkeit, Folgen usw.),
      β) durch Anwendung von Gewalt oder Bedrohung mit Nachteilen wirtschaftlicher Art,
      γ) durch das Versprechen oder die Gewährung vermögensrechtlicher Vorteile,
   b) vom Staat
      α) wenn aus bestimmten Tatsachen nachzuweisen ist, daß der Antrag nur gestellt worden ist, um diese oder eine andere Nation in ihrem Bestande zu schädigen,
      β) wenn der Antragsteller die Sprache der Nation, deren Zugehörigkeit er erworben, nicht als Muttersprache gesprochen hat und sie überhaupt nicht so beherrscht, um in eine seiner sozialen

Stellung entsprechenden Weise sich darin im Verkehr mündlich und schriftlich verständlich machen und Schreib- oder Druckwerk lesen zu können,

c) vom Antragsteller, wenn er über die Bedeutung seines Antrags im Irrtum gewesen ist,

[d) wenn von der Anerkennung durch die Nation abgesehen wird, hat deren Organ für den Anlegungsbezirk ein Einspruchsrecht gegeben, wenn die Tatbestände unter 2 a und b zu ihren Ungunsten vorliegen].

V. Mit . . . wird bestraft

1. wer sich der Beeinflussung zur Option gemäß den Tatbeständen IV 2 a schuldig macht. Im Falle IV 2 a (Optionskauf) tritt, wenn mildernde Umstände vorliegen, nur Festungshaft bis zu . . . oder Geldstrafe bis zu . . . ein,

[2. wer für seine Option ein Entgelt annimmt].

Vorschläge des Ausschusses für Minderheitenrecht
für
Themen für Doktorarbeiten
über das Recht der nationalen Minderheiten.

1. Der rechtliche Begriff der nationalen Minderheiten.
2. Die rechtliche Sicherung des nationalen Minderheitenrechtes.
3. Der strafrechtliche Schutz der nationalen Minderheiten.
4. Nationale Minderheiten als Subjekte des öffentlichen und des Völkerrechts.
5. Der Schutz der nationalen Minderheiten nach den internationalen Verträgen von 1919 und 1920.
6. Das Recht der Freizügigkeit der Minderheitsberechtigten im Verkehr mit dem Mutterlande.
7. Die verfassungsmäßige Verankerung der sich aus der alten Staatsangehörigkeit der Minderheitsberechtigten dem alten Mutterlande gegenüber ergebenden Rechte.
8. Das Problem der Reichsangehörigkeit der in den abgetretenen Gebieten lebenden Deutschen. Ges. v. 22. 7. 13.
9. Minderheitenrecht und Doppelbesteuerung.
10. Das Recht der freien Wahl für die Hauptniederlassung eines Handelsgeschäftes im Sinne des Minderheitenrechtes.
11. Staatsvertrag und wirtschaftlicher Schutz der Minderheiten.
12. Das Recht auf den Genuß der angestammten Kulturgüter im Sinne des Minderheitenrechtes.
13. Die Entstehung des Nationalstaates und seine geschichtliche Stellung zu den innerhalb seiner Grenzen wohnenden Minderheiten.
14. Die moderne Demokratie und ihr Verhältnis zum Schutze nationaler Minderheiten.
15. Verhältniswahlrecht und nationales Kataster. Ihre Geschichte und gegenwärtige Bedeutung für den Schutz nationaler Minderheiten.
16. Internationale Garantien für den Schutz nationaler Minderheiten (Notwendigkeit und bisherige Ansätze ihrer Verwirklichung).
17. Vom goldenen Freibrief bis zum 1868er Nationalitätengesetz (Siebenbürgen).
18. Völkische Kulturleistung der sieb. sächs. Kirche und Schule.
19. Die völkische Arbeit der sieb. sächs. Geldanstalten.

20. Die Gründung der einzelnen deutschen Kolonien im Auslande, ihre völkische, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung (histor.).

21. Der Einfluß der deutschen Minderheit auf die Entwicklung ihres Wirtstaates.

22. Der wirtschaftliche Kampf der deutschen Minderheiten um die Erhaltung ihrer Nationalität.

23. Die wirtschaftliche Bedeutung des Genossenschaftswesens im Nationalitätenkampfe.

24. International-privatrechtliche Stellung der deutschen Minderheiten in den Wirtstaaten.

25. Bietet der Begriff des Volkstums eine rechtliche Grundlage für die Verbindung des Muttervolkes mit den Minderheiten?

26. ***Welche Forderungen können die religiösen Minderheiten in den an Polen abgetretenen ehemalig preußischen Gebietsteilen dem polnischen Staate gegenüber aus dem Pariser Minderheitsschutzvertrage zwischen der Entente und Polen vom 28. Juni 1919 herleiten?****)

27. Die Geschichte des Minderheitenrechtes.

28. Der Begriff der Minderheit nach den geltenden Minderheitsschutzverträgen (allgemein oder für einzelne Staaten bzw. Verträge).

29. Der Sprachengebrauch der Behörden und Gerichte.
30. Die Unterrichtssprache.
31. Die Kultusfreiheit in nationaler Hinsicht.
32. Die Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten.
} allgemein oder für einzelne Staaten bzw. Verträge

33. Das Recht der kulturellen Autonomie von Minderheiten in nichtgeschlossenen Siedlungsgebieten.

34. In welcher Rechtslage befinden sich die Ansiedlungsgüter, ihre Eigentümer und Pächter in dem ehemals preußischen Teilgebiet des Freistaates Polen in ihrem Verhältnis zu dem polnischen Staate?

Schluß der Sammlung am 26. Februar 1921.
Sammlung wird fortgesetzt.

gez. Dr. Szagunn, Rechtsanwalt
1. Vorsitzender.

Johannes Tiedje
2. Vorsitzender.

---

*) Wird bereits von berufener Feder bearbeitet. D. H.

Ich/Wir zeichne...... den einmaligen Betrag von

Mark ....

für den Deutschen Volksbund für Gerechtigkeit, E.V., Hauptstelle Bremen, Langenstr. 96[I].

Genannten Betrag werde ich/wir auf das Konto: **„Deutscher Volksbund für Gerechtigkeit, E. V."** bei der Bremer Bank-Filiale der Dresdner Bank, Bremen, einzahlen oder Postscheckkonto Hamburg 44 448.

...., den .... 192......

....

....



